

300609
53
E2
E3



UNIVERSIDAD LA SALLE

**ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.**

**ANALISIS DE LAS FACULTADES
JURIDICAS Y META JURIDICAS
DEL EJECUTIVO FEDERAL**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRA OLMEDO GONZALEZ COSIO**

Director de Tesis: Lic. Juan Federico Arriola

México, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

I N D I C E

A) INTRODUCCION	4
B) CAPITULO I.-	
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO	6
a) Origenes	6
b) Características Principales	11
c) Crítica sobre su Naturaleza Política	15
d) Semejanzas y diferencias entre el Sistema Presidencial y el Sistema Parlamentario	20
C) CAPITULO II.-	
FACULTADES JURIDICAS DEL EJECUTIVO FEDERAL ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 89° CONSTITUCIONAL	33
a) Facultades Exclusivas del Presidente de la República	33
b) Facultades Compartidas con el Poder Legislativo	49

D) CAPITULO III.-	
FACULTADES JURIDICAS DEL EJECUTIVO FEDERAL	
ESTABLECIDAS EN OTROS ARTICULOS DE LA	
CONSTITUCION	66
a) Facultades Económicas (Artículos 25, 26,	
28 y 131 Constitucional)	66
b) Facultades Políticas (Artículo 29 y 33	
Constitucional)	90
E) CAPITULO IV .-	
FACULTADES META JURIDICAS	94
a) Jefatura Real del P R I	96
b) Designación de su Sucesor	101
c) Designación de los Gobernadores	106
F) CONCLUSIONES	113
G) BIBLIOGRAFIA	116

A) INTRODUCCION

En la historia contemporánea del mundo, de la cual México no se excluye; existe una permanente lucha en el ejercicio del poder entre los diferentes elementos que forman el poder público en los diferentes sistemas de gobierno de países organizados.

Desde los regímenes absolutistas en que bajo el déspota impone su voluntad y la cual es manipulada al siguiente nivel; hasta países con organización estatal dividida en tres poderes bajo un presidencialismo o un parlamento existe un forcejeo en el ejercicio del poder.

Los países, entre ellos México regidos bajo el sistema de tres poderes o presidencialista, el ejercicio de los recursos del Estado colocan al Presidente en turno en una situación de ventaja sobre los otros dos poderes.

El ejercicio de ese poder depende de la inteligencia, habilidad y capacidad política del primer mandatario.

En México siempre ha existido una tendencia a entregar la Presidencia de la República al hombre que

además de representar a la sociedad proyecta las cualidades mencionadas; así, el liderazgo y ejercicio de la función política llevan a la existencia de facultades meta jurídicas en el ejercicio del poder.

El propósito de este documento es el reconocimiento, estudio y análisis de estas facultades que permitan conocer el contexto en el que se desarrolla la actividad presidencial, y a la vez, analizar la posibilidad de reglamentarlas de tal forma que coadyuven el equilibrio de las fuerzas con el Poder Legislativo lo que redundará, además de equilibrar el poder en limitar acciones que a la postre resulten en contra de los objetivos del Estado y de la Nación de la cual el Presidente es, como dijo José María Morelos y Pavón "el siervo de la patria".

B) CAPITULO I.-

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

a) Orígenes

La figura presidencial aparece como tal por primera vez en la Constitución Norteamericana en el año de 1787. Es la derivación lógica de la unificación del Poder Ejecutivo que en la antigüedad se ejercían en las diferentes sociedades del mundo occidental, los reyes directamente o a través de su primer ministro, el sumo sacerdote en las teocracias o el dictador, generalmente de origen castrense y que ejercía su voluntad al igual que los anteriores sin consultar a su pueblo; sin tomar en cuenta las excepciones como fueron Inglaterra principalmente y algunos otros países europeos.

Las dos únicas fuentes de poder alternas, en su caso fueron la Iglesia y las fuerzas armadas. La figura preeminente en esta estructura social se reflejaría más tarde en el caudillismo; que en la era moderna normalmente es de extracción popular y que pasa por arriba de cualquier Constitución.

La búsqueda de la igualdad a través de la representatividad creó la figura presidencial, en la cual se depositan los anhelos y necesidades de los gobernados.

Al aparecer la figura presidencial aparece en la balanza el Poder Legislativo que mide y regula en el ámbito de la Constitución la actuación del Presidente.

A través de la historia se encuentran gran variedad de sistemas presidenciales las cuales están regidas fundamentalmente por dos aspectos:

- 1) Las características propias de la Nación que se gobierna, y
- 2) La fuerza de la personalidad del que ejerce la presidencia.

"A diferencia de la república romana, en los tiempos modernos la presidencia es ejercida por una sola persona a la cual se le asigna el papel trascendental de ser el supremo administrador público, el representante del Estado y el responsable directo ante el pueblo".¹

En México se tiene como antecedente a tres vertientes que unidas forman el poderoso presidencialismo

¹Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1989, pag.742.

mexicano. La indígena, en la cual el rey en turno entre los aztecas ejercía un poder absoluto en la guerra y en la paz valiéndose del consejo de ancianos, los sacerdotes, y en su papel de jefe máximo de las fuerzas armadas, de caudillo. De España y durante la colonia la voz indiscutible del rey y su vicario el virrey; señor de horca y cuchillo que manipulaba las leyes y las conciencias en beneficio propio y de la corona.

Partiendo de Antonio de Mendoza primer virrey de la Nueva España desde el punto de vista formal el uso de facultades extraordinarias que le permitieran organizar y armonizar una nueva situación en la práctica, que fué organizar la Nueva España implicaba conciliar intereses de la corona, de los criollos y de las instituciones propias bajo su mando; un papel que además de difícil implicaba el conocimiento de las más variadas disciplinas. Para lograr esto se requería el uso discrecional y facultades que iban mas allá de cualquier instrucción emanada de la corona española.

Con el tiempo y ante una administración más organizada y burocratizada, el virrey en turno administraba, dispensaba favores y hacía uso de influencias y fuerza mas allá del mandato regio y los

acuerdos con una mezcla de criollos y mestizos que ofrecían una resistencia a la voluntad de la corona y del virrey.

El término del Virreinato bajo el mando de O'Donojú topó con una burocracia inamovible que buscaba su propio interés con una desbandada de personal capaz, ante la insurrección de los criollos en su lucha por la independencia y únicamente el recurso de la fuerza sostuvo un funcionamiento elemental de ese sistema de coloniaje.

Las constituciones americana y francesa muy de moda ésta última al principio del siglo XIX fueron el tercer ingrediente en la guerra libertaria de México; el modelo americano a fin de cuentas prevalece e influencia a nivel continental.

El México independiente es una lucha de facciones entre diferentes caudillos e intereses que luchan por establecer sus ideas en un presidencialismo rudo, primitivo, caudillista y sujeto a la voluntad de una figura presidencial sin oposición, y dadas las condiciones de comunicación y transporte que hacían de la

distancia una aceptación pasiva o una revuelta extemporánea.

Juárez establece, al fin, un sistema presidencialista en México operante y sin embargo cae en la tentación, como lo haría en su tiempo Díaz de la reelección.

La figura indiscutible y poderosa de Juárez se reflejará en el sistema presidencialista mexicano a partir de Porfirio Díaz y de los presidentes emanados de la revolución se distinguieron por su mano firme y decisión para ejercer el poder en beneficio de sus gobernados.

b) Características Principales

Para Tomás Rodríguez Zamora, la esencia del régimen presidencial se encuentra en que:

- 1) El Presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno;
- 2) Es auxiliado por un gabinete con funciones consultivas, y
- 3) Ni el Presidente ni su gobierno son responsables ante el Poder Legislativo al cual no asisten.

El Presidente se coloca arriba de la ley al rendir informes al Congreso de la Unión una vez al año, sobre el ejercicio inmediato anterior; hace ofertas y promesas de actuaciones, la crítica que recibe en su caso, es endeble y representa mas que a un regulador a un subordinado; esto se evidencia cuando la cámara de diputados llama a rendir cuentas a los miembros del gabinete. No existe de hecho la manera de obligar al Presidente a rendir cuentas a solicitud del Congreso de la Unión; lo que aunado al hecho de gobernar por decreto caracteriza los poderes supra constitucionales.

Para Maurice Duverger, el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el Presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el Parlamento.

En México más que tres poderes, en la práctica hay un poder dividido en tres, el del Presidente. En esta organización los Secretarios de Estado son empleados del Presidente y por lo tanto no tienen que rendir cuentas mas que al Presidente y por instrucciones de él a quien se juzgue pertinente. La característica de ministro no existe en México y que en otros países implica la aprobación del Congreso. Aquí, el Presidente juega con su gabinete de acuerdo a sus intereses personales y de partido.

Para Jorge Carpizo el sistema presidencial tiene las siguientes características:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.

b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo lo que le da independencia frente a éste.

c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son politicamente responsables ante el Congreso.

e) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.

f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

g) El Presidente no puede disolver al Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

Al ser nombrado el Presidente por voto directo de los ciudadanos mantiene un grado de independencia superior al del primer ministro, en un sistema parlamentario. Esto lo hace jefe de Estado y de gobierno o sea, administrador y ejecutivo, con poderes para nombrar y remover a su gabinete que únicamente tienen como limitante el no poder ser miembros del Congreso. En el sistema presidencialista la mayoría partidista en el

Congreso no afecta ni se afecta por la afiliación política del Presidente. Esto viene apoyado a que el Presidente no puede disolver el Congreso ni éste lo puede censurar como ya se mencionó anteriormente.

c) Crítica sobre su Naturaleza Política

La función de jefe de Estado da al Presidente un matiz político fundamental durante su gestión. Esto le permite manejar intereses de la más variada índole, así favorece regiones, grupos humanos e ideologías convenientes para sus fines.

En la historia contemporánea de México el Presidente al no poder reelegirse, trata de permanecer en el poder a través de la manipulación política, la creación de intereses y las más variadas asociaciones ideológicas y de sucesión que le permitan perpetuarse.

Desde que toma el poder al igual que en cualquier otro grupo humano su primera tarea consiste en mantenerlo y ejercerlo. Desde el punto de vista administrativo las acciones correspondientes se encuentran perfectamente enmarcadas en la Constitución y leyes respectivas; la influencia, es decir el manejo político que le da su posición y capacidad de acción hacen que la política de criterios y aplicación de factores le den a este ángulo político una importancia total que se refleja como facultad meta jurídica.

Por otro lado, el Presidente de la República establece y dirige las relaciones internacionales de acuerdo a los objetivos que se a trazado para el desarrollo del país. Así hay Presidentes que circunscriben esta actividad a meros actos sociales, de firma de tratados, ya previamente definidos por los Secretarios de Estado; en el otro extremo, existen en la historia contemporánea del país Presidentes que han desarrollado una amplia campaña de relaciones internacionales que vienen desde la Doctrina Estrada, de no intervención, pasando por puntos de interés mundial, entre los cuales cabe mencionar la limitación a la proliferación y uso de armas nucleares y químicas; hasta la búsqueda de mejores sistemas comerciales, equitativos, que permitan reforzar la economía del país y darle ventajas en su balanza de pagos para poder garantizar trabajo, progreso y bienestar social.

El Presidente Juárez, el siglo pasado, proclamó recogiendo la tesis liberal de Benjamín Constant, "el respeto al derecho ajeno es la paz" como una piedra de toque en las relaciones internacionales. Aquí se llega al otro extremo en tratados poco favorecedores como los de Bucareli.

La naturaleza política, que es la forma de relacionar a los grupos humanos, de limar asperezas, de obtener soluciones a los problemas y de encausar a la población a un fin común es tarea que se vuelve fundamental como actividad del Presidente de la República.

México, país que es un mosaico económico, cultural de necesidades y educación hace la tarea política además de compleja sumamente delicada y laboriosa. La atención a etnias y a grupos humanos en una geografía tan diversa crea, obliga y hace imprescindible la capacidad del Presidente de la República para hacer uso ágil y oportuno de sus facultades incluso meta jurídicas que garanticen que las diferentes actividades, en los diferentes lugares, no se salgan del ritmo que establece en su administración.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos además de delimitar el ámbito de las actividades del Presidente, lo hace para con los gobernadores. Estos últimos operan ante una dualidad que es la Constitución local con su Poder Legislativo local y sus necesidades y capacidades económicas; por el otro lado, el requerimiento de apoyo político-económico de la

Presidencia los obliga a esta situación, misma que usa el Presidente en turno para mantener su grado de influencia a nivel nacional así, es necesario para él hacer girar políticas, que incluyen inauguraciones, juntas de trabajo y audiencias públicas para palpar las necesidades propias del lugar, la atención que el gobierno local le a prestado a esos reclamos y la necesidad de su intervención político-económica y que le da la solidez política necesaria.

El Presidente de la República con el fin de lograr los fines políticos del país y de su gestión y al amparo de la ley, aumenta su ámbito de autoridad creando órganos descentralizados, paraestatales y otras figuras jurídicas que le permiten aumentar su poder político al tomar el gobierno bajo su responsabilidad las mas variadas actividades; algunas de importancia social como son los Institutos de Salud Pública; otras, la banca en la actividad económica; los servicios fundamentales como es la generación de energía eléctrica y el control de los energéticos, que en el caso de México tienen un papel relevante a nivel internacional en el caso de Petróleos Mexicanos.

El uso indiscriminado de estas facultades lo hacen caer en la adquisición, vía Secretarías de Estado y organismos descentralizados, de empresas, como fabricantes de carrocerías, minas, líneas de transporte, etc.; que van mas allá de cualquier definición de sistema presidencialista, de responsabilidad política y de necesidad para gobernar y encausar los destinos del país.

d) Semejanzas y diferencias entre el Sistema Presidencial y el Sistema Parlamentario

Con el objeto de hacer evidentes tanto el fondo de las semejanzas como el de las diferencias entre el sistema presidencialista y parlamentario; es conveniente definirlos de la manera más amplia y global que a su vez implica las características de su funcionamiento.

El sistema presidencialista hace una definición clara de los tres poderes; ejecutivo, el Presidente; legislativo, cámara de diputados y senadores; y el judicial. El Presidente es elegido por voto directo o indirecto para la función específica del manejo del gobierno y el Estado; entendiéndose estas funciones como la administrativa y la política en el gobierno de un país.

El sistema parlamentario generalmente está compuesto por dos cámaras la popular y la cámara alta o real, según el país, de donde emanan, el primer ministro que invariablemente es el jefe de Estado y algunas veces también el Presidente que también puede ser elegido por

voto directo y que es el administrador del gobierno. La diferencia entre el primer ministro y el Presidente es que; éste último tiene periodos fijos en su cargo y no es removido por el Parlamento.

El Presidente y el primer ministro en su caso, son los depositarios del Poder Ejecutivo que es a su vez, "el conjunto de órganos estatales en que éste se deposita o a los que se confía." ²

1) Sistema Parlamentario.-

Esta forma de ejercer el Poder Ejecutivo significa la selección entre los miembros del Parlamento de un gabinete y un primer ministro, el cual tiene facultades una vez que a sido designado, para remover, o nombrar a substitutos que lo acompañen en el ejercicio del poder ejecutivo.

Existen dos variantes comúnmente aceptadas que a su vez tienen dos modalidades; la primera y mas conocida en el mundo occidental es el sistema parlamentario en donde el depositario de la ley es el rey; las modalidades son tales que el primer ministro ejerza facultades

² Opus Cit., pag. 730.

administrativas a través de su gabinete o la administrativa de un administrador propiamente dicho que lleve a cabo tales funciones.

La otra opción es un Parlamento Republicano en que el Estado es el depositario de la Constitución; donde el primer ministro es el jefe de Estado y la administración pública se hace generalmente a través de un Presidente que en la mayoría de los países es designado a través del voto popular.

Históricamente Inglaterra es el modelo del sistema parlamentario en donde la soberanía reside en la cámara de los comunes que son elegidos por la Nación. En esta organización modelo de las demás hay un cuerpo colegiado llamado gabinete que está integrado por un número variable de ministros que llevan a cabo la administración pública; el primer ministro precide este gabinete. Usualmente el primer ministro es el representante y líder del partido mayoritario o de coalición que lo nombra por votación directa para el puesto.

El primer ministro sigue siendo miembro del Parlamento, jefe del partido mayoritario y por consiguiente de las representaciones populares; los

miembros de su gabinete son miembros de su partido con las mismas responsabilidades ante el Parlamento del cual son miembros y responsables ante él.

Históricamente el sistema parlamentario a tenido que formar un gabinete y seleccionar un primer ministro para que éste sea el depositario del poder ya que éste no se comparte; en Roma el triunvirato siempre estuvo dominado por uno de sus miembros llegando a ser los otros dos encargados de cosas específicas o meramente figuras decorativas hasta que esta modalidad prácticamente desapareció en los sistemas gubernamentales bien estructurados y operativos. Aquí como en cualquier otro sistema de gobierno desaparece la proporcionalidad, se cae en la tiranía, satrapía o reinado absoluto.

El Parlamento se reserva funciones adicionales al de representar la opinión popular, como es el control financiero del Estado, la adopción de políticas fundamentales y naturalmente la expedición de leyes como Poder Legislativo.

Cuando el país en que se administra bajo el sistema parlamentario el rey que no gobierna, hace las veces de

órgano de equilibrio, conciliador de intereses y tendencias en beneficio de su país.

Atendiendo las diferentes descripciones de atributos del sistema parlamentario es procedente acotar al tratadista argentino Germán Bidart Campos quien formula una sistemática enumeración de los atributos característicos del sistema parlamentario los cuales podemos comprimirlos de la siguiente manera:

a) En el parlamentarismo hay dualidad de jefe de Estado y jefe de gobierno; el primero puede ser un rey o un Presidente de República; el segundo es siempre el primer ministro, aunque se le llame de otro modo, por ejemplo canciller en Alemania Occidental.

b) El jefe de Estado es políticamente irresponsable.

c) El Poder Ejecutivoo 'el gobierno', como se llama en el derecho constitucional europeo está a cargo de un gabinete, o ministerio, o consejo de ministros, presidido por el primer ministro.

d) Este gabinete requiere el respaldo, la confianza del Parlamento. Cuando esta confianza le falta, el gabinete cae. La articulación de esta relación se

produce a través de la responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento.

e) Entre el poder ejecutivo, gabinete, y el Parlamento existe coordinación y colaboración.

f) En tanto el Parlamento puede obligar a dimitir al gabinete por voto de desconfianza que traduce la efectivización de la responsabilidad política que el segundo tiene ante el primero el Parlamento puede ser disuelto, en sus dos cámaras o en una sola, por el jefe del Estado. Es el restablecimiento del equilibrio: el Parlamento controla al Poder Ejecutivo y puede hacerlo caer, pero el jefe del Estado, no el jefe del gobierno puede disolver el Parlamento.

g) Los actos que cumple el jefe del Estado irresponsable políticamente van acompañados del refrendo ministerial.

En el sistema parlamentario es fundamental la concentración del Poder Legislativo y el ejecutivo dentro del ámbito del Parlamento, por definición es depositario del Poder Legislativo y a la vez de la dirección política del Estado ya que el gabinete es el órgano de ejecución

con solo una autonomía administrativa adicional. Este vínculo parlamento-gabinete es orgánico ya que en la práctica funciona como un comité gubernativo. Se debe mantener presente la idea de la remoción del gabinete y simultáneamente de la disolución del Parlamento, lo que obliga a la armonía y objetividad de la función pública en interés general para el desarrollo del país.

Miguel Lanz Duret, constitucionalista mexicano corrobora la preponderancia de la asamblea legislativa en estos regímenes y la concentración de los poderes legislativo y ejecutivo. La división de poderes aquí es una diferencia total con respecto al sistema presidencialista.

2) Sistema Presidencial.-

Este sistema, que es el que opera en nuestro país, actualmente esta arraigado en casi toda América y muchos otros países alrededor del mundo.

El sistema presidencial es más democrático que el parlamentario dado que identifica y encuadra en forma tajante las diferencias entre los poderes ejecutivo y legislativo.

"En el sistema presidencial el poder ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un sólo individuo denominado Presidente." ³

Los elementos que constituyen este tipo de sistema se norman de forma diferente en las constituciones de los países, sin embargo, los lineamientos básicos comunes a este sistema que mayormente se observan en diferentes países serán analizados en este apartado.

Burgoa dibuja esquemáticamente los componentes del presidencialismo y que son los siguientes:

a) El Presidente es en quien se deposita el poder ejecutivo, o sea, la función administrativa del Estado, tiene la misma fuente que en el caso del parlamentarismo, la voluntad popular. Así en el sistema presidencial el Presidente es la expresión mayoritaria de la ciudadanía y así da mas autenticidad a la democracia que el otro sistema, pues no es una asamblea el que lo nombra y la ejerce independientemente del Poder Legislativo.

b) El titular del órgano administrativo supremo del Estado asume su investidura por la voluntad

³ Idem., pag. 736.

mayoritaria del pueblo en elecciones directas o indirectas; por excepción puede ser nombrado por la asamblea de representantes, tal como por muerte, inhabilidad física, corrupción comprobada, decisión propia, etc.

c) La función administrativa se le confiere al Presidente como supremo órgano ejecutivo del Estado, se le inviste con la facultad de nombrar y remover colaboradores para la atención y despacho de las muy variadas responsabilidades de la administración pública. El Presidente detenta la responsabilidad completa de su gestión gubernativa y sus Secretarios de Estado se responsabilizan únicamente para con el primer mandatario.

d) Sus colaboradores no son ministros elegidos, son secretarios y fungen como auxiliares. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, limita las carteras y ámbito de competencia de cada secretaría que el Presidente proponga y que debe ser aprobada junto con su presupuesto por el Congreso.

En diferentes países y entre ellos México, se ha establecido la figura de "paraestatal" lo que implica un ramo de actividad adicional a lo que tradicionalmente se conoce como gobierno

presidencialista que es la función de administración pública. Así las paraestatales y por extensión los organismos descentralizados, los fideicomisos del gobierno federal, los organismos de participación estatal mayoritaria y/o minoritaria y demás figuras de que se vale el Poder Ejecutivo hacen más grande y diferenciada la función del ejecutivo federal.

e) El Presidente es responsable de sus decisiones y su gabinete de secretarios no comparten la misma ya que pueden fungir únicamente como órganos de consulta y de orientación en la toma de decisiones. Por definición los secretarios no pueden crear un órgano diverso al del Presidente en cuanto a las funciones decisoria y ejecutiva, las cuales en su caso serían el hecho de crear un nuevo sistema de gobierno.

f) "La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al Presidente en el sistema respectivo;"⁴ así, se le denomina "jefe de Estado" expresión que no tiene nada que ver con un sistema absolutista. Al Presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional para los fines que considere pertinentes, siendo él el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias; esto, como

⁴ Ibidem., pag. 738.

resultado de la planeación de las actividades socioeconómicas que busquen el beneficio del país.

g) "El Presidente no es titular de la facultad legislativa, en él no reside la función pública de imperio que consiste en la creación de normas jurídicas impersonales y generales llamadas leyes." ⁵ Esta ausencia de facultad no es absoluta y tiene excepciones en casos específicos. Además, el Presidente somete proyectos de ley al Congreso lo que de alguna manera y sin perder la proporción como en el caso del parlamentarismo, trabaja como equipo con el Poder Legislativo. Así mismo, en México el Presidente tiene la facultad para gobernar por decreto el cual, al ser función administrativa, no requiere aprobación legislativa; siendo ésta una responsabilidad y un grado de libertad mayor para el Presidente.

h) En el sistema presidencial el ámbito de atribuciones constitucionales y legales es muy amplio para que pueda el Presidente llevar a cabo las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas primordialmente para con las funciones administrativa y ejecutiva del Estado. Esto lo hace estar más capacitado para afrontar la

⁵ Ibidem., pag. 739.

problemática del país bajo el marco jurídico y la colaboración técnica y científica de su aparato administrativo, que lo hace operar más ágilmente que el sistema parlamentario.

Giorgio Del Vecchio nos dice "la función ejecutiva del Estado comprende muchas especies o actividades, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda la actividad estatal, con excepción de la legislación y de la jurisdicción" agregando que "la función administrativa debe desenvolverse en todos los casos con subordinación a las leyes" y que "esa conformidad con las leyes del poder debe ser controlada por los órganos judiciales." ⁶ Admitir otra situación equivaldría en convertir al Presidente en un dictador al hacer inútil y negatoria la acción del Congreso.

Las amplísimas facultades presidenciales forzosamente deben estar previstas en la Constitución del país y desarrolladas en las leyes secundarias, ya que, el pragmatismo exige un detallado campo de acción que le dan poderes discrecionales pero que lo inhiban de actos arbitrarios y que lo saquen de sus facultades. Para esto existe el derecho de amparo, garantía constitucional que permite oponerse a resoluciones que perjudiquen los derechos y garantías individuales.

⁶ Ibidem., pag. 739.

i) En el sistema presidencialista el predominio gubernamental corresponde al Presidente de la República, ya que él concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente de diferente categoría y competencia material. Unicamente la sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional impiden que se degeneren en autocracia y es aquí en donde la separación de poderes asienta la democracia.

j) En México, los atributos que configuran al sistema presidencial los establece la Constitución de 1917, se le elige por voluntad popular (artículo 81°), el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo quien designa y promueve a importantes funcionarios federales (artículo 89° fracción II).

C) CAPITULO II.-

FACULTADES JURIDICAS DEL EJECUTIVO FEDERAL ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 89° CONSTITUCIONAL

Este artículo constitucional en sí requiere de un trato especial pues enmarca el ámbito de acción del Poder Ejecutivo y distingue los límites de los cuales no puede salir. En otros capítulos de la Constitución se encuentran las facultades inherentes al Presidente de la República; pero en este son específicos y por ello se tratan al detalle correspondiente al alcance de esta tesis.

a) Facultades Exclusivas del Presidente de la República

Art. 89°.- "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República ,

al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76°;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Derogada;

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

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

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX.- Derogada;

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

Partiendo del poder absoluto de Luis XIV de Francia que decía: "El Estado soy yo" se ha tratado de diferentes maneras de enmarcar las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo. En México, el origen de las facultades se ubica en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y en la Constitución del 4 de octubre del mismo año; el antecedente pudiese ser la Constitución de Cádiz de 1812.

Las facultades enumeradas prácticamente en toda la historia del México Independiente han sido las mismas, describen las facultades de un Ejecutivo fuerte dentro de la Constitución que le permiten obrar de acuerdo a su concepto de los objetivos nacionales.

Fracción I.- De acuerdo al titulado del artículo 89°, se confiere al Poder Ejecutivo la facultad de reglamentar las leyes aprobadas por el Congreso; así es facultad discrecional del Presidente el tiempo y la manera de introducir a la vida pública una ley por el Congreso;

Así, "el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder

Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo." ⁷

La justificación de esta atribución es el pragmatismo que caracteriza al Poder Ejecutivo y que le permite reglamentar hasta el más nimio detalle la ley que se reglamenta; la organización del Poder Ejecutivo, su organización por áreas de actividad y responsabilidad confirman que ésta práctica es la procedente para los fines que se buscan.

Por otro lado permite que la legislación se adapte oportunamente a circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada y que no sería posible de tener que someterse nuevamente al Poder Legislativo. Esta última por su estructura y procedimientos en sí complicados haría poco práctica y fuera de tiempo cualquier modificación.

Las leyes fundamentales anteriores a la de 1857, concedieron al Presidente de la República la función reglamentaria; ejemplo de lo anterior es la precisión con que fue redactada la fracción IV del artículo 87° de las Bases Orgánicas de 1843, señaló que correspondería al

⁷ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989, pag.104.

Presidente: "Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas."

"Empero, en la Constitución del 57 ya no apareció un precepto que sin ninguna duda atribuyera la facultad reglamentaria al Presidente, pero tanto la jurisprudencia como la doctrina derivada de la Constitución de mediados de siglo pasado, aceptaron que dicha facultad si la poseía el Poder Ejecutivo, y su base constitucional era la frase proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." ⁸

La carta magna de 1917 mantuvo la misma línea, en consecuencia, la doctrina ha tratado de explicar las razones por las cuales el primer mandatario posee la facultad reglamentaria.

Fraga recuerda que el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para lograr un fin, y en este caso el fin es facilitar la ejecución de las leyes; pero no consiste en la ejecución misma, porque esta facultad ya está concedida en la propia fracción que se menciona.

⁸ Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, México, 1991, pag.105.*

"Así, para que las leyes tengan una exacta observancia, es necesario, entre otras cosas, que se desarrollen los artículos de la ley, a fin de que se ajusten a las situaciones en las cuales van a ser aplicados; las disposiciones que detallan la ley deben tener la misma naturaleza de ésta, porque se aplicarán a todos los supuestos que puedan presentarse y no a casos concretos como acontece en la ejecución de las leyes." ⁹

"El reglamento tiene que respetar la ley, no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla; sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento, lo que la Constitución es a la ley: su fundamento y su base de existencia." ¹⁰

El Presidente de la República discrecionalmente decidirá cuándo expide un reglamento para una ley determinada, pero está obligado a expedir el reglamento si la propia ley señala la existencia del mismo o si para la ejecución de algunos preceptos el reglamento es necesario.

La facultad reglamentaria la posee el Presidente de la República por mandato constitucional y las facultades constitucionales no son delegables, por tanto, ni los

⁹ Opus Cit., pag.106.

¹⁰ Idem., pag.107.

Secretarios de Estado ni ningún otro funcionario pueden dar reglamentos a nombre del Presidente de la República.

Finalmente cabe señalar la importancia de la claridad y aplicabilidad de las leyes reglamentarias, pues en la historia contemporánea se han encontrado leyes reglamentarias que en la práctica no cumplen con el objeto para el cual fueron creadas.

De las dieciocho facultades vigentes seis (fracciones II, III, IV, V, XVII, XVIII) se refieren a su autoridad para hacer nombramientos de funcionarios ya sea militares o civiles; uno mas, el XVI lo exime de aprobación legislativa.

Podemos clasificar este primer grupo de facultades en tres categorías a saber:

a) Nombramientos absolutamente libres.-

Son los de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Jefe del Departamento del Distrito Federal y Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales. De estos, los Procuradores de Justicia y los Gobernadores del Distrito y Territorios

son representantes o delegados personales del Presidente en las funciones correspondientes; personas de confianza del Presidente fruto de la libertad para nombrarlos libremente.

Se ha ya mencionado la característica de los Secretarios de Estado que no requiere aprobación de las cámaras. La remoción de cualquier miembro de este grupo es decisión exclusiva del Presidente de la República.

b) Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados.-

El Presidente tiene la facultad de nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales; a los Cónsules y demás oficiales del Ejército y la Armada; a los empleados superiores de Hacienda y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; pero en este caso, es necesaria la aprobación del Senado para que tenga validez el nombramiento. A los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia los nombra pero con la aprobación de la Cámara de Diputados.

La remoción de éstos funcionarios la puede llevar a cabo libremente el primer mandatario, a pesar de que haya requerido de la ratificación de terceros.

c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.-

En la fracción II del artículo que se comenta, se especifica que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente, a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado específicamente en la Constitución o en las leyes respectivas.

Este precepto fué el fundamento que el Congreso de la Unión utilizó para expedir la Ley de Servicio Civil a la que dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este ordenamiento fija las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a una determinada clase de empleados, llamados de confianza y que lo hace libremente.

El alcance real de la fracción que se discute (II) está conformado por esta ley y desde 1938 existe esta

modalidad, a la fecha la adición del inciso B al artículo 123° Constitucional, de diciembre de 1960 y principalmente de su ley reglamentaria de 1963 conocida como Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es la que permite al Presidente remover libremente a (fracción XIV) los empleados de confianza, no así a los de base. Los trabajadores de base gozan de la protección sindical y sólo por faltas graves a su responsabilidad pueden ser removidos.

En la práctica la burocracia de base no figura entre las prioridades del Ejecutivo Federal desde el punto de vista de nombramiento y remoción.

Las fracciones VI, VII y VIII se refieren a las fuerzas armadas nacionales y a la facultad del Presidente de declarar la guerra. Siendo México un país que desde la época de Benito Juárez a mostrado una vocación pacífica, las fuerzas armadas en el país sirven para mantener la seguridad y orden en el ámbito nacional, luchar contra el tráfico de estupefacientes, así como llevar a cabo las acciones en casos de desastre y coadyuvar en las campañas de salud pública.

La fracción X de este artículo autorizan al Ejecutivo Federal a manejar las relaciones internacionales las cuales obviamente son encaminadas a buscar condiciones que beneficien las relaciones en un ámbito de paz y la mejora económica del país.

Las fracciones XI, XII y XIII son actos administrativos y ejecutivos propios de la función del Poder Ejecutivo. El convocar a sesión extraordinaria al Congreso de la Unión es un reflejo de las necesidades de administración del país; como lo es el apoyar al poder judicial. La habilitación de puertos y el establecimiento de aduanas es una función administrativa de regulación y control comercial.

Fracción XIV.- Históricamente el indulto era un privilegio de los reyes por encima de la ley sin mas explicación que su poder absoluto.

"En México el indulto consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable." ¹¹

¹¹ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1987, pag.474.

A través de la historia se ha considerado como una interferencia del Ejecutivo en el ámbito de la facultad del poder judicial.

La actividad jurisdiccional concluye con el fallo irrevocable y a partir de ahí la ejecución corresponde al Poder Ejecutivo, es ahí donde opera el indulto, dentro del ámbito de la actividad exclusiva de este poder, de ahí que el indulto únicamente es la dispensa que hace el Ejecutivo de su propia ejecución.

El indulto es una gracia que subsana errores judiciales, sin atentar al principio de cosa juzgada.

El indulto es concedido por el Presidente de la República de acuerdo a las leyes, no siendo de manera alguna poder discrecional o arbitrario, el Código Penal para el Distrito Federal en sus artículos 94° y 98° disponen que el indulto se concederá cuando aparezca que el condenado es inocente o cuando haya atenuantes como servicios importantes prestados a la Nación; en el caso específico de delitos de orden político queda al buen juicio del Ejecutivo Federal el otorgar el indulto.

El artículo 97° del Código Penal para el Distrito Federal limita aún más esta facultad del Ejecutivo especificándola a casos concretos y dando intervención a otros organismos; así este artículo nos dice que cuando un reo presenta un alto grado de readaptación y su liberación no represente un peligro para la comunidad a juicio del órgano ejecutor, y exceptuando los delitos específicamente contemplados en este artículo, los cuales presentan por su propia naturaleza un alto grado de peligrosidad del delincuente además de un daño social severo, lo cual los hacen ser independientes de la readaptación que pueda tener éste, son considerados como no propios para el indulto.

Fracción I.- Por delitos de carácter político al que alude el artículo 144° de este Código (penal para el Distrito Federal);

Fracción II.- Por otros delitos cuando la conducta de los responsables haya sido determinada por motivaciones de carácter político o social; y

Fracción III.- Por delitos de orden federal o común en el Distrito Federal, cuando el sentenciado haya prestado importantes servicios a la Nación, y previa solicitud.

Hay que hacer patente la diferencia entre indulto y amnistía; el indulto es a un individuo en particular y lo otorga el Presidente de la República. La amnistía es una disposición general susceptible de aplicarse a todas las personas comprendidas en la situación abstracta que se prevé, así es un acto legislativo y el Congreso de la Unión tiene la facultad para concederla por delitos cuyo conocimiento pertenezca según la fracción XXII del artículo 73° Constitucional, a los Tribunales de la Federación.

La fracción XV está regulada por las leyes de Patentes y Marcas así como de la Propiedad Industrial. México como país en pleno desarrollo busca incesantemente a través del Poder Ejecutivo los beneficios posibles a los científicos que coadyuvan en el desarrollo económico del país.

La fracción XVI habla de un acto administrativo mediante el cual el Presidente de la República lleva a cabo los nombramientos mencionados en las fracciones III y IV de este artículo Constitucional.

b) Facultades Compartidas con el Poder Legislativo

La Constitución que nos rige establece claramente los distingos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo tanto históricamente como en la praxis, se ha establecido una categorización de los mandatos.

Las leyes tanto constitucionales como las derivadas de la misma, son para ser acatadas por el Poder Ejecutivo y la ciudadanía; sin embargo, en diferentes artículos de la Constitución, como se describe a continuación se le derivan facultades al Presidente de la República las cuales operan ya sea por excepción específica o por categoría ejecutiva.

Es importante encabezar la lista de facultades compartidas:

- 1) Art. 29°.- "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría

General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Esto representa enfrentar un Estado de necesidad provocado por una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro hecho físico o no físico que pudiera poner a la sociedad en grave peligro. Esto es una respuesta inmediata a una demanda urgente de la Nación y de sus habitantes en donde claramente se observa que el único camino viable es el que ejerce el poder indiviso de la persona que ejerce la Presidencia de la República.

La evidencia de la necesidad es corroborada por los Secretarios de Estado y el Congreso de la Unión. Debe

ser perfectamente definida y justificada la garantía que se suprime pues ésta, invariablemente, deberá ser únicamente la requerida por la situación que amerite tal decisión y en la parte del territorio nacional en que surja la necesidad.

Todos los Estados de excepción tienen un antecedente histórico, ya que muchas veces fueron usadas para fines de control político; así durante la vigencia de la Constitución de 1857 fue motivo de imposición por parte del Ejecutivo para la creación de leyes que le permitirían adquirir mayores facultades en forma permanente. Los casos de excepción deben ser estrechamente vigilados para evitar tanto el uso indiscriminado como el abuso fruto de la circunstancia.

2) Art. 66°.- "El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República."

Podría decirse que lo que marca el segundo párrafo del citado artículo equivale a una especie de disolución del Congreso por el Ejecutivo.

"En nuestro sistema, si el Presidente se atreve a disolver al Congreso lo que realiza es un golpe de Estado, situación que desgraciadamente ha acontecido en varias ocasiones en nuestra historia." ¹²

La realidad es que la intervención presidencial, únicamente es un arbitraje que permitiría en un momento dado sopesar las necesidades reales de extender o reducir el periodo de sesiones en cuestión y siempre en función de las necesidades existentes para gobernar, desde el punto de vista ejecutivo, al amparo de nuevos preceptos legales.

3) Art. 71°.- "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y

¹² Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, México, 1991, pag.39.*

III. A las legislaturas de los Estados.

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

Por otra parte, la Constitución en sí puede ser modificada de acuerdo al artículo 135° de la Constitución con las limitantes que en la misma se establecen. En este caso al igual que el de las leyes generales requiere de la aprobación del Poder Legislativo.

A través de la historia a habido un constante estira y afloje en las modificaciones a la Constitución ya que enmarcan el campo de acción del Poder Ejecutivo.

El Congreso de la Unión de acuerdo a su representatividad es el que determina, en última instancia las modificaciones y de esta manera hace contrapeso a los vaivenes de la política y objetivos del Presidente de la República.

El Presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de cuatro actos:

a) Iniciativa de Ley

De acuerdo a la Constitución la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde solamente, al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los Estados. La iniciativa de ley es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto y es el fundamento de la función legislativa.

Las leyes deben ser aprobadas por ambas cámaras antes de regresarse al Poder Ejecutivo para su revisión, aprobación y en su caso para su promulgación. Sin embargo, en la historia de México de 1857 a 1874 se aprobaba por la única cámara existente, la de diputados. A partir del 13 de noviembre de 1874 se reinstaló el bicameralismo que subsiste hasta la fecha.

En la república mexicana la Constitución confiere la responsabilidad de emitir leyes y decretos únicamente a los funcionarios que supone son los más indicados para

interpretar las necesidades del país; así las demás autoridades prácticamente se igualan a los ciudadanos particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa. A la fecha las cámaras que agrupan a los diferentes sectores económicos del país son los caminos usados por la ciudadanía para solicitar se legisle sobre algún punto en particular; sin embargo, esto no está plasmado en la Constitución. Más aún la Suprema Corte de Justicia de la Nación que podría considerarse el organismo más idóneo desde el punto de vista técnico para formular proyectos de ley en el área de su competencia, no posee dicha facultad; aquí la separación de los tres poderes nuevamente no está bien definida, pues le inhiere una función a uno de ellos.

El Poder Ejecutivo, a su vez participa de esta función y en incontables casos su estructura operativa no hace el más capacitado para crear las iniciativas.

En estos casos el sistema presidencialista nuevamente y de alguna manera se acerca al sistema parlamentario, ya que la función de emitir leyes desde los romanos era una función netamente legislativa.

b) Facultad de Veto

Art. 72°.- "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

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

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

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado

por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decretos serán nominales.

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

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobados por la mayoría absoluta de los votos

presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo en los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

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

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

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

de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Conforme al inciso B del artículo 72° el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquél en que los recibió; a esta figura jurídica se le ha denominado veto.

Las finalidades del veto son:

- 1) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- 2) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.
- 3) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El artículo 55° de la Constitución Federal de 1824 ordenó que los proyectos de ley pasaran al Presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el Presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para

devolvérselo al Presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la Constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley, el artículo 70° indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al Presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del Ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar.

"El artículo 71° señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70°. En esta forma, el Presidente no contaba en 1857 con la facultad de veto sino solo de opinión dentro del proceso legislativo;

incluso esta opinión podía ser omitida, en los términos del artículo 71°." ¹³

Por medio de las reformas del 13 de noviembre de 1874, se concedió el veto al Presidente, pero el veto podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.

Si consideramos el veto como facultad de impedir su valor legislativo se reduce en calidad; sin embargo el Poder Ejecutivo, como ya se a mencionado anteriormente muchas veces está mejor capacitado para sentir la necesidad de legislar sobre alguna materia en específico, esto le da derecho al veto. A la vez, la representación de dos terceras partes del Poder Legislativo implican la voluntad nacional que permite en este caso pasar arriba del presidencialismo promulgando de facto la ley en cuestión.

El Presidente no tiene facultad de veto respecto a:

a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.

b) Las facultades de la Comisión Permanente.

¹³ Opus Cit., pag.86.

c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.

d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.

e) Y conforme a la reforma de 1977, en el artículo 70° se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

"El camino más fácil para conocer qué se puede vetar lo define, como hemos dicho párrafo de por medio, el encabezado del artículo 72°: las leyes y decretos que no sean competencia de alguna de las cámaras." ¹⁴

El veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo: en la práctica, en nuestro país, es más bien el Presidente quien realmente legisla, y el Poder Legislativo ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales.

¹⁴ Idem., pag.87.

c) Promulgación o Publicación

La fracción I del artículo 89° concede e impone al Presidente tres facultades y obligaciones: la primera de ellas es promulgar la ley.

"La doctrina mexicana entiende por promulgación la comprobación que el Presidente debe realizar de que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la Constitución impone al Poder Legislativo en el proceso legislativo, así como la orden de la publicación de la ley." ¹⁵

Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuándo comienza su vigencia. La publicación debe ser hecha a través del medio en que sabemos que se dan a conocer las leyes, y que en México es el Diario Oficial de la Federación.

Por la promulgación del Ejecutivo del país se hace en sí una extensión de la función legislativa y en ese hecho autentifica la existencia y regularidad de la ley. La publicación es el acto final para que dicho ordenamiento entre en vigor después de lo cual toma el carácter de obligatorio.

¹⁵ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1987, pag.455.

El intervalo entre la promulgación y la publicación no implica la obligatoriedad de acatarla y es ahí donde la figura presidencial se hace relevante, al disponer de ese intervalo entre los dos actos mencionados.

d) Ejecución

La segunda de las facultades y obligaciones que contiene la ya mencionada fracción I del artículo 89° Constitucional, es la ejecución de las leyes.

La ejecución de una ley según Tena Ramírez consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el Poder Legislativo.

Una vez publicada una ley ésta pasa a ser parte del cuerpo de leyes vigentes que regulan la vida del país y de cuyo fiel respeto el Poder Ejecutivo es el responsable.

La tercera y última facultad que consagra la fracción I del artículo 89° Constitucional es la reglamentación, la cual ya ha sido mencionada en este capítulo referente a las facultades exclusivas del Ejecutivo Federal.

D) CAPITULO III.-

FACULTADES JURIDICAS DEL EJECUTIVO FEDERAL ESTABLECIDAS EN OTROS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION

a) Facultades Económicas

El Presidente de la República es factor determinante en la economía del país, sus atribuciones y facultades son muy amplias y sus decisiones en forma directa o indirecta, afectan a todos los habitantes del país.

El 30 de diciembre de 1950 se promulgó la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, con el objeto de que el Presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo. Esta ley que ha sufrido algunas reformas posteriores, es de tan especial trascendencia que el tratadista Andrés Serra Rojas afirma que es el punto de partida de un nuevo orden jurídico respecto de las relaciones del Estado con las cuestiones comerciales e industriales, y que constituye el " documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México", aparte desde luego, de los artículos correspondientes de la Constitución.

Los artículos 25, 26, 28 y 131 párrafo segundo constitucionales son el entorno económico de la Constitución y que facultan al Presidente para regular la vida del país. Además de analizar específicamente cada uno de los artículos mencionados, es importante resaltar el hecho de que se concentra en un sólo individuo las facultades necesarias para dirigir a todo un país. Esto, por sí mismo, revela la importancia y la fuerza del presidencialismo mexicano; el concepto de regencia económica y Estado, que analizaremos a su tiempo permiten desmenuzar para observar las facultades sin límite que en materia económica maneja el Poder Ejecutivo Federal.

Al ser definiciones de conceptos los que plasma la Constitución en los artículos señalados, el marco de referencia hace que el campo de actividades del Presidente sea prácticamente ilimitado siendo únicamente su concepto de desarrollo y justicia social los límites que determinen si el gobierno encausa o reprime; fomenta o prohíbe o participa o cede, cualquier actividad dentro del ámbito nacional para la actividad económica y para las importaciones y exportaciones a las que se decida permitir y regular.

Art. 25°.- "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

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

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

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

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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

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

Este artículo define los preceptos básicos en materia económica en nuestro país, corresponde en sus

origenes "al Estado Social de Derecho" que se introdujo en la Constitución de 1917 y mismo que únicamente ha sido reformado en 1982.

Maneja conceptos que son en sí temas controvertidos ya que por definición tiene diferentes significados en los diferentes países en que se postulan como parte de la organización de la sociedad.

Así, Estado es un concepto que no es país ni gobierno pero se estructura en base de la segunda para cohabitar en el primero, es un ente con poderes basado en la Constitución y que Eduardo Andrade Sánchez define como: "El Estado es la estructura organizacional; el complejo normativo y operativo que regula las conductas", "Es una idea de mayor amplitud que la de gobierno y en la cual subyace, necesariamente, el mecanismo de interrelación entre las fuerzas sociales y la configuración jurídica por la cual se vertebra el propio Estado."

Con este supuesto los límites de acción del Ejecutivo Federal los establece él mismo, en función del desarrollo social le permite manejar políticamente todas las actividades económicas del país, la primera parte del

artículo en lo referente al desarrollo nacional nos dice que: debe garantizar que éste sea integral; que debe fortalecer la soberanía de la Nación; que debe fortalecer el régimen democrático y que debe conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales.

En esto vemos ya que el Estado reconoce la existencia no únicamente de ciudadanos, sino de grupos, asociaciones y clases sociales. Consigna la importancia del papel que debe realizar el Estado en las diferentes actividades económicas; introduce en la Constitución el concepto de sector económico, al establecerse que el desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado.

Establece las bases de lo que se llama economía mixta y finalmente se le encomienda al sector público de manera exclusiva el manejo de lo que en la Constitución denomina áreas estratégicas y que analizaremos en el artículo 28°.

Particular importancia se da a la organización y expansión de la actividad económica del sector social,

previéndose al establecer los ordenamientos o leyes que crean los mecanismos para éste fin.

Un análisis somero a la filosofía de este artículo nos conduce a dos grandes vertientes o conceptos, el primero la capacidad del gobierno de manejar la actividad económica hacia los fines que considere pertinentes y con una participación en el producto interno bruto que lo pueden hacer la fuente más importante de trabajo y actividad económica. Así, en el sexenio de 1982-1988 el régimen controlaba directa o indirectamente más del 70% del producto interno bruto. Era el gran patrón y más que gobernar administraba con todos los inconvenientes e ineficiencias características no sólo de nuestro país, que conllevan la administración pública en actividades catalogadas como privadas.

La otra gran vertiente y quizá la más importante, es la política. El Presidente tiene en sus manos el poder económico que le permite en combinación con las facultades políticas tener la fuerza, poder y respaldo necesario para ser la voluntad suprema del encauce, designios y objetivos de nuestro país.

Art. 26°.- "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

No existe organización humana sin objetivos; la Constitución establece en este artículo la obligación de organizar un sistema de planeación, que como en cualquier otra actividad es la primera función directiva o ejecutiva.

"La complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos." ¹⁶

La planeación es la primera actividad y el Estado exige que sea democrática y que sea coherente con lo que la misma Constitución señala como "proyecto nacional" y que da los criterios que determinan los objetivos de la planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo plasma tanto los objetivos a alcanzar como los instrumentos y medidas que deben de tomarse para llegar a las metas y así mismo

¹⁶ Eduardo Andrade Sánchez, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pag.65.

define los programas obligatorios a los que la administración pública debe sujetarse.

La diferencia entre el plan y los programas es que el primero es el conjunto de las aspiraciones nacionales y da la unidad y congruencia; mientras que los programas, elaborados por el área competente de la administración pública, son la guía de las tareas encomendadas al gobierno.

Este artículo recoge la idea de participación activa en la cual todos los sectores de la población expresan sus necesidades y anhelos de tal forma que la planeación del país sea acorde a los ideales de su población.

Art. 28°.- "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza

de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.

La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal;

petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

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

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del

interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

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

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

los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

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

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

Este artículo de la Constitución pone límites a la actividad económica y hace un claro distingho en el concepto de monopolio al definir que éste puede existir en cualquier actividad económica excepto si es una función encomendada al Estado.

Nuevamente la Constitución registra grupos humanos y objetivos regionales, de esta manera regula el concepto de monopolio aún en operaciones extraterritoriales.

En la vida diaria del país éste artículo forma un pilar en que se sustenta el desarrollo económico del país ya que al prohibir monopolios, prohíbe oligopolios así como determina los precios tope de la canasta básica y a

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

permitido que el Poder Ejecutivo haga los pactos tripartitas para proteger a la sociedad y en especial a las clases menesterosas.

Reconoce sus áreas de acción en exclusiva las cuales la encabeza la acuñación de moneda que ya se señala en la Constitución de Cádiz en 1812; función muy importante en el México moderno pues la moneda es una reguladora de la inflación económica de las sociedades. El correo, el petróleo, la petroquímica y las sustancias estratégicas; y por otro lado la electricidad, los ferrocarriles son actividades que el Estado se ha reservado.

Como fue comentado en el artículo anterior la ingerencia del Estado en las diferentes actividades económicas han llegado hasta el retiro de concesiones que es privilegio del Estado el otorgarlas, así el caso de la banca nacionalizada que en el régimen actual se reprivatizó. El Estado debe tener una visión clara de acuerdo al proyecto nacional y los intereses del país, qué actividades se reservan y en cuanto a privilegios cuáles da.

Los derechos de autor y las leyes de patentes y marcas son privilegios que el Estado da a sus ciudadanos

que de alguna manera aportan algo importante a la vida y desarrollo del país.

Finalmente, este artículo consigna la capacidad del Estado de otorgar subsidios a actividades prioritarias. Esto, ha sido fundamental para equilibrar, tanto las economías regionales como para proteger a las clases más necesitadas y a las actividades que por sus características son fundamentales en la vida de los mexicanos.

Posiblemente el caso más notable de la historia del país fue la creación del sistema CONASUPO, organismo que modifica a la baja los precios de los alimentos y garantiza un precio de compra de productos básicos, con lo cual se ha logrado mantener la producción en el campo, asegurar el abasto y regular los precios de una parte muy importante de la canasta básica. Aquí la función social del Estado en el uso de las facultades del Poder Ejecutivo, se ha logrado en la historia contemporánea del país allegar los productos básicos a la mayor parte de la población en todo el territorio nacional de alimentos y productos subsidiados que garanticen un nivel de vida mínimo aceptable que permita el desarrollo integral de todos los sectores y regiones del país.

En el otro extremo, con el objeto de impedir no nada mas el abuso en los precios, el Poder Ejecutivo creó la Procuraduría Federal del Consumidor que protege a la ciudadanía de abusos por mala calidad, garantías no cumplidas, especificaciones incorrectas, artículos fuera de norma, etc.

Witker, señala: "Entre las características de nuestra economía mixta, está la facultad que tiene el Ejecutivo Federal de reglamentar la oferta de bienes y servicios que llegan al mercado consumidor. La protección al consumidor, es una expresión de los derechos sociales que apunta a garantizar un mercado que equilibre en parte los intereses difusos del consumidor frente al poder." ¹⁷

La publicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor faculta al Ejecutivo para proteger a las clases necesitadas del país y por otro lado, regula la competencia de las diferentes autoridades que intervienen en esta materia.

En el capítulo octavo de esta ley es donde se crea la Procuraduría Federal del Consumidor que como un organismo descentralizado de naturaleza jurisdiccional y

¹⁷ Jorge V. Witker, Derecho Económico, Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1985, pag. 371.

con un carácter arbitral de justicia delegada, auxilia a todo tipo de autoridades federales, estatales y municipales, así como a organizaciones de consumidores para el cumplimiento de la ley en cuestión.

Por otro lado, este autor menciona: "Compete también a la Procuraduría, al mismo tiempo que proponer medidas encaminadas a proteger al sector de los consumidores, proporcionar asesoría gratuita a los consumidores en particular, a través de sus organismos representativos." ¹⁸

Una de las facultades importantes de la Procuraduría Federal del Consumidor es la de denunciar ante las autoridades competentes las irregularidades en que incurran como las señaladas arriba, las prácticas monopólicas y aquellas otras que afecten o perjudiquen a la comunidad.

La Procuraduría Federal del Consumidor esta facultada para conciliar controversias entre proveedores y consumidores, dicha acción es arbitral y cuando la Ley Federal de Protección al Consumidor no contemple disposiciones específicas para un caso dado, las disposiciones se realizarán con apego a la legislación

¹⁸ Opus Cit., pag. 375.

ordinaria precedente. Siempre que no se logre alcanzar el objetivo para la cual fue creada, la Procuraduría Federal del Consumidor deberá denunciar los hechos que constituyan delitos, faltas u omisiones ante las autoridades competentes.

Finalmente, el Ejecutivo Federal durante la presente administración (1988-1994) creó el Programa Nacional de Solidaridad Económica (PRONASOL), siendo un ejemplo más de las facultades del Ejecutivo Federal y que cabe resumir por la relevancia que ha demostrado tener al modificar la calidad de vida de las clases menesterosas del país.

Fijar la naturaleza del Programa Nacional de Solidaridad Económica en el ámbito del derecho presenta dificultades para independizarlo de esquemas políticos ya que en sí, no es más que un plan de gobierno que se encuentra estrechamente relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo.

Este programa se encuentra enmarcado en el Poder Ejecutivo en el ámbito primero de la Secretaría de Programación y Presupuesto y en la actualidad en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Tiene por

objeto en coordinación con las entidades federales el coordinar y cooperar con recursos a obras públicas y otras de interés social; por medio de este programa se canalizan recursos federales a los particulares asociados en pequeñas cooperativas y a entidades, para que éstos realicen bajo la supervisión de la autoridad, las obras para las cuales solicitaron los recursos federales.

El Programa Nacional de Solidaridad Económica cuenta con recursos federales consignados en una partida presupuestal específica que se vota anualmente en la Ley de Egresos que somete el Ejecutivo Federal, vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión. Con este presupuesto, el Programa Nacional de Solidaridad Económica firma convenios de concertación con todos los Estados de la República para así, asignar partidas presupuestales a cada uno, éstos a su vez realizan acuerdos de coordinación con los particulares para hacerles llegar a éstos los recursos y así se planifica la obra que será realizada por éstos últimos con la asesoría, supervisión y recursos suministrados por la autoridad.

Cada entidad federativa prepara los estudios de necesidades dentro del ámbito de su territorio y

conjuntamente con los particulares y las organizaciones demandantes de ayuda; el Programa Nacional de Solidaridad Económica los analiza y en su caso asigna los recursos correspondientes.

Art. 131°.- "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117°.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al

enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49°: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131°, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

A través del segundo párrafo del artículo 131°, se puede autorizar al Ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importaciones y exportaciones respecto a las expedidas por el Congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. Este párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al Presidente de la República: regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El Presidente de la República, cada año, someterá a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho. "Si el Congreso no estuviese de acuerdo en la forma

en que utilizó esas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir aunque sólo sea especulación teórica con relación a la renovación de la concesión de las facultades, a que se refieren dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el Congreso puede especificar algunas reglas que el Presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades." ¹⁹

La autorización a que se refiere el párrafo segundo es anual. En consecuencia, es anticonstitucional la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131° Constitucional, que convierte dicha autorización en indefinida.

Aquí también notamos un dejo parlamentario ya que año a año se discute la Ley de ingresos y egresos de la Federación en donde se establecen las tasas impositivas a los diferentes sectores y aspectos de la actividad económica nacional.

En la actualidad las distancias en el mundo se han reducido a través de medios de comunicación y transporte rápidos y eficaces. El comercio internacional es una actividad prioritaria entre los objetivos de la Nación.

¹⁹ Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, México, 1991, pag. 109.

La regulación económica es una actividad fundamental del Poder Ejecutivo de ahí que el atinado uso que de éste artículo constitucional haga el Presidente de la República dependerá el superávit del comercio internacional y las consecuencias que de ahí se derivan.

El Tratado de Libre Comercio emana de las necesidades de una economía sana y reconoce la importancia del comercio internacional plasmados en este artículo constitucional.

b) Facultades Políticas

A lo largo de esta tesis se ha hecho mención de las implicaciones políticas que tienen cualquier acto de gobierno que lleve a cabo el Ejecutivo Federal. Toda decisión que afecta a un grupo humano o a intereses de algún sector de la sociedad implica y conlleva un acto político que modifica no nada mas las libertades y formas de actuar de los afectados, sino también, la actitud, objetivos y destinos, vistos a largo plazo del grupo humano afectado.

Principal tarea del Presidente de la República es el manejo político del país. El análisis en este capítulo se circunscribe a las facultades consignadas en la Constitución y leyes relativas; en el siguiente capítulo se hará el análisis concluyente de las facultades meta jurídicas.

El manejo diario de las necesidades, deseos y objetivos nacionales y regionales enfocan el trabajo del Presidente de la República; a toda acción corresponde una reacción de los afectados, así es menester que el Presidente de la República sopesa las consecuencias de sus actos de gobierno para lograr el máximo de bien

público con el mínimo de efectos marginales no deseados. Que las medidas que tome armonicen hasta donde sea posible los diferentes y contrarios intereses de los más variados grupos sociales o económicos.

En un mundo convulsionado por problemas económicos, sociales y filosóficos; que van desde un capitalismo a ultranza; despiadado, frío e insensible; hasta un socialismo romántico, dogmático y en la práctica dictatorial, pasando por aberraciones como sucede en Sudamérica o en inventos sin definición en que la mescolanza de objetivos tienden a endurecer dictaduras como es el caso de China, la afectación que hacen en nuestro país obligan a que el Poder Ejecutivo a través de los instrumentos de ley, léase Gobernación, atenúen y controlen a los grupos que en otros países se llaman revisionistas, y que en México son grupos radicales, anárquicos o simplemente disidentes.

El control político ante este panorama hacen la labor del Presidente de la República compleja, difícil y dejando siempre inconformes.

Así pues, las facultades expresadas en los artículos 29° y 33° Constitucionales, son meramente una parte

dentro de la gran red de responsabilidades del Presidente, en donde la suspensión de garantías en caso de emergencia y la expulsión de extranjeros son parte de esa responsabilidad señalada.

El artículo 29° Constitucional ya fue comentado ampliamente en la primera parte del Capítulo II, consecuentemente a continuación se transcribe el artículo 33° Constitucional con los comentarios pertinentes.

Art. 33°.- "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30°. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

Los antecedentes históricos podemos fijarlos en las Constituciones de 1857 y 1917 y hay que considerar que es fruto de la época en que fué promulgado. México se encontraba, el siglo pasado, en la etapa de

consolidación; en este siglo la revolución convulsionó al país y nuevamente lo expuso a la necesidad de contar con un artículo constitucional que lo protegiera de la ingerencia de extranjeros en la actividad pública del país.

Este artículo es un arma contra el derecho de amparo que pretendiese usar un extranjero, pero por otro lado, considerando el artículo 16° Constitucional, se encuentra limitado para que el acto de expulsión no sea un capricho sino que se encuentre debidamente fundamentado para su procedencia.

E) CAPITULO IV .-

FACULTADES META JURIDICAS

Históricamente, México es un país donde sus gobernantes ejercen un poder amplio y pocas veces limitado. En el México precortesiano los tlatusanis ejercían un poder absoluto y usando a la religión y a las fuerzas armadas, dominaban a la población y subyugaban a sus vecinos. Los españoles, igualmente; vienen representando el poder de la Iglesia Católica y de los reyes de España. En ambos casos, la obediencia no se discute, el sometimiento es real y efectivo. El destino está determinado por el gobernante en turno.

La encomienda, el encasillamiento, la tienda de raya y obviamente la ignorancia en que se ha sometido a través de los tiempos a la población favorece al cacique, al gobernante y al caudillo.

El acceso a la información en el siglo de la ilustración fué el detonante de la guerra de independencia con caudillos como Hidalgo, Allende y Morelos. La reforma, con Juárez y su pilar Porfirio Díaz, ejercen el dominio usando la idiosincrasia y costumbres del pueblo mexicano.

Esas mismas luces producen a los Flores Magón, a Madero y a tantos más que se reflejan en el Plan de San Luis. La revolución encuentra líderes y caudillos naturales.

La revolución la hace el pueblo mexicano.

El Partido Revolucionario Institucional se adueña de la revolución y hace la historia moderna de México.

Este sistema reflejado en la fuerza sin límite del que encabeza el poder, le da las facultades meta jurídicas que requiere para encaminar los destinos del país a donde él cree que deben llegar; así, el uso de las fuerzas armadas en nuestra historia a sido para detentar el poder sin límites y para combatirlo, las protestas de la ciudadanía a los abusos de facultades no expresadas en la Constitución, las dádivas y favores que distorsionaron los objetivos nacionales por el abuso del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, fueron el motivo de una lucha armada permanente para defender intereses de los diferentes grupos afectados por el inmenso poder centralizado en la figura presidencial.

a) Jefatura Real del P R I

Consolidada la Revolución Mexicana y ya con la Constitución de 1917, el caudillismo llega a las manos del que la historia a juzgado como estadista y consolidador: Plutarco Elías Calles. Une las fuerzas revolucionarias bajo una bandera para evitar el permanente e interminable derramamiento de sangre, inicia el diálogo, media, líma diferencias y establece un sistema político dentro del que caben todos y en el que cada quien tiene su turno.

"Hay tres funciones importantes que desempeñó inicialmente el Partido Oficial al fundarse en 1919 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario: contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana." ²⁰

El Partido Revolucionario Institucional es un partido político oficial, llamado a veces Instituto Político, y que siendo el poseedor de los gobiernos de la revolución desde 1929; negocia localmente con caciques

²⁰ Daniel Cosío Villegas, El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1982, pag. 35.

cediendo la base a nivel local garantizándose así el gobierno federal.

Esta fórmula funcionó hasta los años sesenta, a partir de ahí el poderío económico formuló una máquina electoral que domina pero que no representa a los sectores básicos del país.

El partido se estructura a base de sectores corporativistas y que desde los años treinta han controlado a las grandes masas del país, en sus tres sectores: el obrero, a través de la CTM y el Congreso del Trabajo; el campesino a través de la CNC y CCI; y al sector popular a través de la CNOP ahora UNE. Existen otras organizaciones sindicales, que normalmente se adhieren en tiempos de elecciones.

Estas organizaciones son captoras de votos a cambio de posiciones para sus líderes.

"La creación de un partido político nacional, revolucionario y aún "oficial" o semioficial correspondió a genuinas y grandes necesidades generales. Buscaba dar coherencia a la acción político-administrativa de las autoridades oficiales, sobre todo, claro las federales, viendo y tratando de resolver los principales problemas del país en su conjunto, y

no como casos locales, aislados, independientes unos de los otros. Adoptando lo que vino a llamarse "el programa" de la Revolución Mexicana, trataba de crear e imponer un consenso general acerca de las reformas de mayor importancia y urgencia, evitando así la esterilidad de los parlamentos en que no hay una fuerte mayoría gobiernista." ²¹

Finalmente el partido es el brazo armado del Presidente de la República, que es su líder natural, para designar candidatos en todos los puestos importantes a nivel nacional, independientemente de los méritos de los mismos, ya que, históricamente; el partido ha sido considerado como una "aplanadora electoral". El famoso carro completo o todos priistas, ha hecho que el Presidente en turno maneje el juego político a sus anchas por la reconocida fidelidad y obediencia de los militantes del mismo.

"El jefe real del Partido Revolucionario Institucional es el Presidente de la República, y nadie lo discute o duda. Manuel Bartlett, funcionario público, escribió en una revista oficial, y no fue desmentido, que el Presidente Mexicano es un líder partidista, y que es la fuerza del partido la que otorga al Ejecutivo el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural. El hecho de ser el jefe real del Partido Revolucionario

²¹ Opus Cit., pag. 51.

Institucional, otorga al Presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el Partido Revolucionario Institucional un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al Presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole populares, en la jerga del propio partido que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México."²²

Opiniones como la del Licenciado Bartlett, Secretario de Gobernación de 1982-1988 confirma lo que a todas luces conoce y reconoce el pueblo mexicano: el destino del país está en manos de un hombre, así el Presidente de la República hace uso del partido cuando requiere darle fuerza en alguna región o para un caso específico. Cuando no, es su imagen personal como dador magnánimo el que reparte dádivas y riquezas, léase Solidaridad. El partido organiza por instrucciones recibidas del Presidente de la República ya sea directamente o a través de la Secretaría de Gobernación, no olvidando que todos son priistas, las acciones a tomar

²² Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, México, 1991, pag. 191.*

con el objeto de agrandar o disminuir los dones de la persona que se desea designar para un puesto específico.

La dualidad Presidente de la República y Presidente del partido forzan a tenerse una disciplina férrea y una fidelidad a toda prueba de aquellos que desean mantenerse en lo que comúnmente, se llama "dentro del presupuesto", o sea dentro de la actividad del sector público y en las muchas instancias que ofrece. Así, de diputado puesto al que fue "seleccionado" por el Presidente del partido, pasa a funcionario del Poder Ejecutivo Federal designado por el Presidente de la República y viceversa. Esto crea el chambismo y carro completo nefastos en la historia del país.

b) Designación de su Sucesor

El Presidente de la República, al tomar posesión cuenta entre sus tareas fundamentales y dentro del ejercicio del poder casi ilimitado que hemos visto, que le da la Constitución; la designación de su gabinete, de entre los cuales, deberá salir su sucesor.

Se dedica pacientemente, considerando tiempos y espacios al desarrollo y cuidado de quien él piensa debe sucederle.

En México, la mecánica precisa tanto de selección como de conocimiento por parte del afortunado sucesor de su suerte, es un misterio que va siendo del conocimiento sexenio a sexenio de dos personajes: el que da y el que recibe.

Los Secretarios de Estado trabajan para el Presidente y no para México, ya que, como ya lo vimos, pueden ser nombrados, cambiados o destituidos a voluntad del Presidente. Esto hace que la voluntad del primer mandatario sea inmensa y que, consecuentemente, la obediencia sea ciega.

Los Secretarios de Estado deberán cumplir fielmente las órdenes presidenciales, con el objeto de que dentro del sistema mexicano, se mantengan dentro del juego sexenal, de esa gran lotería, que es la sucesión presidencial.

En los primeros sexenios revolucionarios y bajo la influencia fuertísima de los militares, el primer mandatario fue un militar. En 1946 con Miguel Alemán entra el civilismo a la Presidencia de la República; en los siguientes cuatro sexenios se observa que el sucesor, designado por el Presidente ha sido seleccionado tomando en cuenta el veto que alguna facción poderosa pudiera imponer.

A partir de Luis Echeverría y ante un poder económico-político incontestable y al que nadie se ha podido oponer, la sucesión presidencial a sido fruto del deseo del Presidente en turno.

Las consideraciones primordiales son dos: primero, que el sucesor respete todos los intereses y condiciones que se le imponen al designarlo, y segunda; que al menos, aparentemente continúe la misma tónica que su antecesor.

Históricamente los presidentes han tratado de perpetuarse tanto por su obra como por su ejercicio político y así obliga a que su gabinete sea dócil y dispuesto a cualquier mandato siempre y cuando esto lo identifique más con su jefe y le permita tener mayores esperanzas de sucederlo.

"Al destaparse, el Tapado es una figura política sumamente frágil, pues aún cuando ha sido durante los seis años anteriores Secretario de Estado, la nación apenas sabe de su existencia. A esa debilidad original corresponde la necesidad y la urgencia de una campaña electoral prolongada, extensa y costosa, durante la cual el candidato, al mismo tiempo que se da a conocer físicamente, establece un contacto personal con los grupos políticos de cada lugar visitado para crear en ellos esperanzas e intereses con el conocido doble sistema de alabar al héroe local y sobre todo prometiendo el oro y el moro."²³

Conforme avanza el tiempo dentro de un sexenio el Presidente de la República "mueve fichas", "hace enroques" y una serie de movimientos que le permitan nulificar a los grupos de poder que él siente que se pueden oponer o ejercer resistencia al cauce de

²³ Daniel Cosío Villegas, El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1982, pag. 32.

actividades que provoca y que concluirá en la designación lógica de su sucesor.

El "destape" debilita al Presidente saliente, por lo cual se han hecho modificaciones, tales que permitan alargar el poder actual disminuyendo la cauda de luz que día a día ejerce el candidato del partido oficial en la vida pública del país.

Se requiere de precisión de relojero para saber qué decir, cómo decirlo, en donde, cuándo y a quienes para que la interpretación inteligente lleve las acciones de designación de sucesor a puerto seguro.

Una vez hecha la designación pública y a pesar de la fragilidad que menciona el maestro Don Daniel Cosío Villegas, obligan a un aparato de seguridad que garantice la supervivencia del sucesor.

El Presidente en turno sigue siendo el Presidente virtual del partido, pero el sucesor designado establece una organización paralela que lleva a cabo todas las actividades que un candidato requiere así "su equipo" le prepara las giras, le establece horarios, entrevistas, le hace discursos y aún prepara las memorias "de campaña".

Desde ese momento y hasta que termina su ejercicio como Presidente se convierte en cabeza y esclavo del sistema del cual es partícipe y en su caso artífice.

c) Designación de los Gobernadores

Fray Servando Teresa de Mier vaticinó el siglo pasado que la única fórmula para que este país sobreviviera al individualismo y al localismo era, y de hecho así es, un sistema federal oficial combinado con un poder central desmesurado.

Como en el caso del Presidente de la República, con los gobernadores, a partir de la revolución de 1917, a sucedido lo mismo; al principio se cedía la fuerza local al cacique del lugar, éste a su vez, respetaba y obedecía todo aquello que fuera una resolución de orden general. Con el tiempo las fuerzas locales obligaron a una serie de componendas, asesinatos, deportaciones y designaciones en el extranjero que permitieron al Presidente en turno ir colocando gente de su confianza en las diferentes entidades de la República.

A lo largo y ancho del país se han tenido circunstancias sumamente diversas, en los extremos se tiene a un gobernador enviado por el Centro sin arraigo ni apoyo popular que tiene que gobernar de acuerdo a sus fuerzas y capacidades, apoyado por la Presidencia de la República y con demostraciones visibles tales como: mayor

gasto federal, más giras presidenciales al lugar, creación de infraestructura, polos de desarrollo, etc. y hasta la fuerza, si es necesario. En el otro extremo del espectro un gobernador identificado con su pueblo, muchas veces no es bien visto en el Centro y a pesar del soporte local, se ha visto infinidad de veces, la salida de gobernadores antes de su término ya sea por "renuncia voluntaria" o por la fuerza, en donde cualquier madrugada en la capital de cualquier Estado se podían observar guardias presidenciales ocupando el lugar del destacamento local y emisarios de la Secretaría de Gobernación apoyando "amistosamente" a la legislatura local para remover al gobernador en turno.

Hubo Presidentes que al preguntárseles el porqué de la remoción ni siquiera se tomaron la molestia de disfrazarla y la contestación parca de "por inepto" fue toda la respuesta. Otros, más sutiles aceptaban y se condolían oficialmente de la renuncia del gobernador.

El poder inmenso de la Federación y del Presidente de la República le han permitido seleccionar a los candidatos oficiales del Partido Revolucionario Institucional sin tomar en cuenta las necesidades locales ni el conocimiento del Estado y peor aún del deseo de los

ciudadanos de la entidad. Esto ha ocasionado confrontaciones cada vez más violentas que han obligado al partido oficial a reconsiderar las opciones a postular.

El desprendimiento de las bases, el "chambismo", las antesalas interminables en la Presidencia de la República y que eran el camino a la gobernatura ya no funcionan.

El haber sido diputado, senador o haber tenido un cargo federal que era el prerequisite para ser gobernador, ya no son suficientes ante el embate de la comunicación.

Históricamente el pueblo mexicano ha estado viviendo en la ignorancia mas vergonzosa que puede sufrir el que combatió para lograr la libertad y que en 1910 no escatimó su vida para lograrlo. La ignorancia se da por corrupción, por funcionarios vanales e ineptos por un magisterio mal pagado y mal capacitado y sobre todo por que un pueblo ignorante es dúctil en las manos de sus gobernantes.

Hace dos mil años, los romanos dijeron que la educación siempre se acompaña de otras cosas, esto es, el

que sabe exige. Así, los intereses industriales y comerciales del sistema han creado la televisión primordialmente, radio y publicaciones escritas, que a pesar de la Secretaría de Gobernación que los restringe y los embutes con los periodistas corruptos, que el pueblo vaya aprendiendo y comparando con lo que ve, oye y medio entiende en lo que lee todo lo que le corresponde y que se le niega.

En el país han tenido éxito los Lucios Cabañas por la desigualdad, el abuso, el robo y el fraude.

La designación de gobernadores y el "carro completo" han llegado a su fin a pesar del fuerte presidencialismo en que se vive. La selección de gobernadores que fue la voluntad exclusiva del Presidente de la República y que marcaron una época en la historia de México está entrando en una transformación que beneficia al pueblo y al sistema.

Así posiblemente la ausencia más grande de gobernador en este país y que demuestra el poder irrestricto del Presidente de la República es el de darle un gobierno de elección popular al Distrito Federal y que se contrapone con las promesas de democracia electoral.

Julio Faesler comenta que se está privando de su derecho al voto a una región que abarca el 20% de la población nacional, 50% de la producción industrial del país, 45% del comercio, 53% de los salarios de empleados y obreros que son en resumidas cuentas el 40% del producto interno bruto.

Es inconcebible que un sector tan importante y que la quinta parte de la población del país no puedan designar a su gobernante. Frecuentemente se ha mencionado que se trata a la ciudadanía como niños, cuando en realidad no se nos respeta como ciudadanos.

Se sigue pensando que somos la nación de borregos que a principios de los años treinta regresó a su casa exhausto de las guerras revolucionarias que no entendía y ante una zanahoria llamada Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización estaba solucionado su vivir.

El uso excesivo del poder permitió la designación de personas en puestos clave que dieron soluciones parciales a los problemas nacionales; si se lleva el sistema de salud al campo, hay que controlar la natalidad; si se desea el progreso regional hay que educar y crearles infraestructura necesaria.

El destituir gobernadores o cambiar funcionarios federales no soluciona el problema nacional; como tampoco lo soluciona el Plan Nacional de Desarrollo si no es consistente con la realidad nacional.

Faesler en un análisis profundo sobre el problema del voto en el Distrito Federal y que es el menoscabo del poder presidencial nos dice: "Entendemos, empero, que el partido en el poder ve con mal disimulado recelo el que la población capitalina obtenga el voto. Tiene un temor, que se exagera al negociar, de que la ciudad pudiera encontrarse jefaturada por un regente o gobernador de un partido contrario al que haya conquistado la Presidencia de la República. Ayuno de experiencia política democrática, le parece intolerable e inmanejable semejante situación. No se contempla cohabitación ni fórmulas que se le parezcan. El argumento manifiesta la razón más íntima, la de retener el poder para asegurar la perpetuación de la paz social que se define en términos de ausencia de polémica y discusión política en las Cámaras, dentro del Ejecutivo, en las plazas y hasta en el mismo partido oficial. La concepción del progreso de la política en nuestro país, reminiscente de los años treinta, cuando el nuevo partido revolucionario tenía la misión de acabar con las rivalidades de generales y caciques que buscaban a cuartelazos ser presidentes, todavía se traduce en que no haya manifestaciones, salvo las convenientemente controladas."²⁴

²⁴ Excélsior, 17 de Noviembre de 1992.

Finalmente la modernidad que el gobierno esgrime para cambiar las cosas, para que sigan igual, y la necesidad de participar en un planeta cada vez más pequeño será el contraveneno del poder presidencial que resumiremos en las conclusiones.

F) CONCLUSIONES

Con el objeto de concluir el análisis de las facultades meta jurídicas del Presidente de la República, es indispensable conocer el contexto dentro del cual dirige, gobierna y administra al país.

Históricamente, el contexto ha sido analizado en el cuerpo de esta tesis pero para el presente se tiene que venir de lo general a lo particular.

El siglo XX se ha caracterizado por la ruptura de cánones, sistemas y valores. Es el siglo en donde el primer gran experimento socialista a nivel mundial, se ha llevado a cabo, con las consecuencias previstas e imprevistas que son el resultado de soltar las riendas a pueblos sometidos por muchos años.

La economía de guerra de la potencias occidentales y el socialismo desgastado han modificado los mercados; las comunicaciones han reducido el mundo, consecuentemente el ámbito donde se mueve el Presidente de la República y las influencias que afectan sus decisiones lo obligan a llevar a cabo acciones inimaginables.

Las facultades que posee el primer mandatario y la gran libertad de acción de la que han gozado todos los presidentes revolucionarios, ha permitido que en estos últimos años se puedan sortear las situaciones tan difíciles y cambiantes en un medio interno tan contradictorio que va desde estratos post-capitalistas hasta comunidades indígenas y ecosistemas insalvables.

La no reelección ha afectado de dos maneras al Estado Mexicano; al Poder Ejecutivo, obligándolo a mediar de tal forma que su sucesor más o menos siga el mismo camino, amorfo y con objetivos de progreso demasiado ambiguos; por otro lado, la no reelección en el Poder Legislativo ha obligado al "chambismo" y a la sumisión del Poder Legislativo, sin considerar el partidismo al Poder Ejecutivo. Así pues, es muy difícil que la oposición, todavía incipiente, logre controlar las actividades del Poder Ejecutivo.

Así pues se puede concluir como resultado de una lectura tanto de la Constitución como del análisis de este contexto que:

1) Dificilmente se puede lograr el equilibrio entre un control excesivo y una libertad de acción adecuada.

2) Que la dirección del país está sujeta a la idea de gobierno y Estado de un sólo hombre.

3) Que el país está gobernado por un hombre cuyo poder no puede ser menoscabado por las leyes actuales y sus reglamentos.

4) Que es necesario hacer un análisis profundo y extensivo de los puntos en donde se debe limitar la acción del Presidente de la República.

5) Que se requiere de un Poder Legislativo efectivo, que haga contrapeso a las decisiones del Ejecutivo Federal y que cuestione antes y no solamente se restrinja a apoyar actos del pasado y a aplaudir en los informes presidenciales.

G) BIBLIOGRAFIA

- 1) Aristóteles
"La Política"
Editorial Espasa Calpe
México, 1987.
- 2) Burgoa, Ignacio
"Derecho Constitucional"
Editorial Porrúa
México, 1986.
- 3) Burgoa, Ignacio
"Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo"
Editorial Porrúa
México, 1984.
- 4) Carpizo, Jorge
"El Presidencialismo Mexicano"
Editorial Siglo XXI
México, 1991.
- 5) Carpizo, Jorge
"La Constitución Mexicana de 1917"
UNAM
México, 1982.
- 6) Cosío Villegas, Daniel
"La Sucesión Presidencial"
Editorial Joaquín Mortiz
México, 1982.

- 7) Cosío Villegas, Daniel
"El Sistema Político Mexicano"
Editorial Joaquín Mortiz
México, 1982.

- 8) De la Madrid Hurtado, Miguel
"Estudios de Derecho Constitucional"
Editorial Porrúa
México, 1986.

- 9) Duverger, Maurice
"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"
Editorial Ariel
Barcelona, 1983.

- 10) Fraga, Gabino
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa
México, 1989.

- 11) González Uribe, Héctor
"Teoría Política"
Editorial Porrúa
México, 1982.

- 12) González Uribe, Héctor
"Hombre y Estado, Estudios Político-Constitucionales"
Editorial Porrúa
México, 1988.

- 13) Haoriou, André y otros
"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas"
Editorial Ariel
Barcelona, 1988.
- 14) López Portillo, José
"Mis Tiempos"
Editorial Fernández
México, 1988.
- 15) López Portillo, José
"Génesis y Teoría del Estado"
Editorial Porrúa
México, 1976.
- 16) Platón
"La República"
Editorial Porrúa
México, 1989.
- 17) Tena Ramírez, Felipe
"Derecho Constitucional"
Editorial Porrúa
México, 1983.
- 18) Tena Ramírez, Felipe
"Leyes Fundamentales de México"
Editorial Porrúa
México, 1987.

- 19) Witker V, Jorge
"Derecho Económico"
Editorial Harla
Colección de Textos Jurídicos Universitarios
México, 1985.

LEGISLACION:

- 20) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
"Constitución Comentada"
Editorial UNAM
México, 1990.
- 21) Código Penal para el Distrito Federal
Editorial Porrúa
México, 1992.

OTROS:

- 22) Estatuto Orgánico del PRI
- 23) Hemerografía
- 24) Excelsior
El Periódico de la vida Nacional
17 de noviembre de 1992.