

881309



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**  
**CAMPUS LOMAS VERDES**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

**“ANALISIS DE LA FACULTAD LEGISLATIVA  
DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL  
SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**RICARDO ARTURO SOLIS RODRIGUEZ**

DIRECTOR DE LA TESIS: LIC. JUAN ARTURO GALARZA  
REVISOR DE LA TESIS: LIC. MARIA SOFIA VILLA CABALLERO

297798

**NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO 2001**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

“Nunca consideres el estudio como un deber,  
sino como una oportunidad para penetrar en  
el maravilloso mundo del saber”

**Albert Einstein**

“Para que no pueda abusarse del poder es preciso que el poder detenga al poder”.

**Charles Luois de Sécodant, Barón de la Bréde y Montesquieu, 1748.**

“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución”.

**Declaración Francesa de los Derechos del hombre y del ciudadano, 1789.**

**A Dios:**

Gracias por todo y tanto!

**A Ceci:**

Con todo mi amor por la fe que depositó en mí desde el principio. Si hoy llegué aquí no es sólo mi triunfo, sino que es un cúmulo de esfuerzos y no de privilegios, derivados de tu mesurada exigencia, entusiasmo y gran amor. Gracias por hacer posible la realización de este proyecto tan hermoso, éste trabajo es por ti y para ti.

**A mis abuelos (+):**

Por su memoria y en donde quiera que estén, los recuerdo con cariño.

**A mis Padres:**

Por su amor y comprensión, gracias por haberme dado la mejor herencia, mi educación. Que dios los bendiga, los quiero mucho.

**A mis hermanos:**

Por su cariño y apoyo, en especial a Jaime con quien compartí mis mejores años de niñez y de juventud, todo mi cariño siempre.

**A mi familia política:**

Por ser un claro ejemplo de unión, amor y fortaleza, les reitero mi amistad y aprecio.

**A mis sobrinos (as):**

Que son parte de mi familia y por ser tan maravillosos en especial a "Regina y Fernanda" los llevo en mi recuerdo y en mi corazón.

**A mis compañeros de generación:**

Por la felicidad que nos une el noble ejercicio de nuestra profesión y por los grandes momentos que compartimos juntos en las aulas de nuestra querida Universidad, todo mi reconocimiento.

**A mi amigo:**

Gilberto Acevedo por la simple y sencilla razón de ser como un hermano para mí y por lo grande que es nuestra amistad.

**A mis amigos:**

Raúl Cueto y Antonio Elizalde, que contribuyeron de alguna u otra manera con su apoyo incondicional en la realización de este trabajo, todo mi agradecimiento.

**A mi universidad:**

Todo mi orgullo por que fundo en mí, ser "Por siempre responsable de lo que se ha cultivado".

**A mis profesores:**

Por sus enseñanzas y consejos, toda mi gratitud.

**Al honorable jurado**

# INDICE

## RESUMEN

## INTRODUCCION

### SISTEMA PRESIDENCIAL

1.1.- CARACTERÍSTICAS.....	2
1.2.- ANTECEDENTES.....	7
1.2.1.- INGLATERRA.....	8
1.2.2.- FRANCIA.....	9
1.2.3.- ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA.....	13

### CAPITULO SEGUNDO

#### EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

2.1.- FUENTES.....	19
2.2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	24
2.3.- OPINIONES SOBRE EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	27

### CAPÍTULO TERCERO

#### EL PODER EJECUTIVO Y SU ORGANIZACIÓN

3.1.- EL EJECUTIVO UNIPERSONAL Y SU ELECCIÓN DIRECTA.....	33
3.2.- REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE.....	36
3.3.- EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN.....	38
3.4.- EL PERÍODO PRESIDENCIAL.....	40
3.5.- LA SUSTITUCIÓN PRESIDENCIAL.....	41
3.6.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	44
3.7.- LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y EL GABINETE PRESIDENCIAL.....	45
3.7.1.- EL REFRENDO.....	48
3.8.- LOS PRESIDENTES DE MEXICO.....	49

## **CAPITULO CUARTO**

### **FACULTADES DEL PRESIDENTE EN MATERIA DE LEGISLACIÓN**

4.1.- LAS FACULTADES PRESIDENCIALES.....	61
4.1.1.- LA INICIATIVA LEGISLATIVA.....	62
4.1.2.- EL VETO.....	63
4.1.3.- LA PUBLICACIÓN.....	64
4.1.4.- LA EJECUCIÓN.....	65
4.2.- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE.....	66
4.2.1.- LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA.....	67
4.2.2.- LA REGULACIÓN PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS.....	68
4.2.3.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA.....	68
4.2.4.- EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL.....	69
4.2.5.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES.....	70
4.3.- RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO.....	71
4.4.- EL PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO.....	72
4.4.1.- LA CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS.....	73
4.5.- EL INFORME PRESIDENCIAL.....	73
4.6.- LA INDEPENDENCIA DEL LEGISLATIVO.....	74

## **CAPITULO QUINTO**

### **FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**

5.1.- JEFATURA DEL PARTIDO DOMINANTE.....	79
5.1.1.- EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).....	81
5.2.- LA SUCESION PRESIDENCIAL.....	83
5.3.- DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE LOS GOBERNADORES.....	86

## **CAPITULO SEXTO**

### **LIMITACIONES AL PODER PRESIDENCIAL.**

6.1.- EL JUICIO POLÍTICO DE RESPONSABILIDAD.....	92
6.2.- EL CONGRESO Y SUS CONTROLES SOBRE EL PRESIDENTE.....	97
6.3.- FACTORES DE LIMITACIÓN AL PODER DEL PRESIDENTE.....	99

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA

## **RESUMEN**

## RESUMEN

Este trabajo expone un análisis del panorama general de la facultad legislativa del ejecutivo federal en el sistema presidencial mexicano, de su organización, de las facultades metaconstitucionales y de las limitaciones que el presidente de la república posee derivadas de la Constitución y de las leyes, así como del sistema político.

En este ensayo se hacen resaltar los controles que el poder legislativo debe ejercer con el objeto de lograr el equilibrio de poderes que la Constitución estructura, esta situación de desequilibrio obedece al sistema político de partidos, toda vez que en el ámbito real nuestro sistema es pluripartidista pero de categoría de partido dominante; esto significa que no existe una relación de equilibrio de fuerzas dentro del sistema político.

Este análisis parte de un método de orden deductivo en derecho y está "fundado en los principios admitidos generalmente como ciertos ya sea por su evidencia o por su demostración lógica". "Del caso genérico se pasa al específico, de la norma al hecho".

Los resultados que se pretenden en este trabajo son positivos, toda vez que el objetivo fue reunir una serie de elementos jurídico-políticos y con base a la metodología jurídica poder emitir un juicio de valor a dicho esquema.

Concluyendo, consideramos que lo más sobresaliente a nuestro juicio es que el problema de fondo, obedece a un fenómeno político, cuyo origen tiene motivos históricos, por lo que creemos, que se requiere más de una solución de naturaleza política, que de una de carácter jurídica.

## **INTRODUCCION**

## INTRODUCCION

El presente trabajo es de tipo deductivo y de una investigación de carácter documental que, pretende proporcionar un panorama general sobre la facultad legislativa del ejecutivo federal en el sistema presidencial mexicano, a partir de la Constitución de 1824, en la que la mayoría de los teóricos constitucionalistas coinciden, se creo dicho sistema.

La manera en que la Constitución de un Estado vincula al poder Legislativo y al poder Ejecutivo, determina que el Estado adopte como sistema de gobierno al sistema Parlamentario o al Presidencial; es decir la forma en que se establecen las relaciones entre los dos poderes políticos del Estado nos indica ya sea la existencia de un sistema de gobierno Parlamentario o Presidencial.

En la Constitución de 1824 se definió como forma de gobierno en México el sistema presidencial, diseño ya incorporado antes en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Desde entonces esta decisión política fundamental se ha mantenido inalterada.

El Constituyente de Querétaro provisoriamente, configuró un Ejecutivo fuerte, representado por el Presidente de la República, a quien la Constitución le otorga una infinidad de facultades con el firme propósito de conducir a un país como el nuestro, (1) siendo de un poder político altamente concentrado susceptible de romper con resistencias atávicas y actuar con la determinación necesaria para procurar la realización de los objetivos que la propia ley fundamental establece.

En este ensayo se hace un análisis de la facultad legislativa del Presidente de la República en el sistema presidencial mexicano.

En el capítulo primero, analizaremos lo referente al Sistema Presidencial, basado en sus características y antecedentes históricos.

Para el capítulo segundo, se presenta el Sistema Presidencial Mexicano, basado en una visión histórica y su fundamento constitucional.

Así en el capítulo tercero, se analizará la estructura orgánica y funcional del Poder Ejecutivo en el que se establecen sus principales funciones.

El capítulo cuarto, analizará lo concerniente a la facultad legislativa del Ejecutivo Federal, tema central de este trabajo y su relación con el Poder Legislativo.

Haciendo referencia al capítulo quinto, se realiza el análisis sobre las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República.

Y por último, en el sexto capítulo se analizará las limitaciones que el titular del Ejecutivo encuentra frente a sí, es decir aquello que no puede realizar, que lo mismo la Constitución como en algunas veces serán los agentes inherentes al sistema político, le habrán de aplicar en su momento.

Por lo que nuestro objetivo final será, el análisis de las disposiciones constitucionales que estructuran la facultad del Presidente de la República en materia de legislación, con el fin de determinar el nivel de equilibrio real entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y así poder emitir un juicio de valor sobre dicho proyecto.

**CAPITULO PRIMERO**

**SISTEMA PRESIDENCIAL**

## CAPITULO I

### SISTEMA PRESIDENCIAL

En el presente capítulo se contemplarán las características de dos grandes sistemas de gobierno el Presidencial y el Parlamentario. Cada sistema tiene sus características propias las cuales determinan el sistema de gobierno de un Estado.

Asimismo, se analizarán los antecedentes históricos del sistema presidencial dirigido a los países que le dieron origen; Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica.

#### **1.1- CARACTERÍSTICAS.**

En el contexto político internacional se contempla la existencia de algunos sistemas de gobierno. Jorge Carpizo nos señala que "se entiende por sistema de gobierno la existencia de dos o más detentores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país" (1), dentro de los cuales dos son los de mayor importancia y en cuya base se estructura el poder ejecutivo en un sistema funcionalmente democrático, hoy en día, son: el parlamentario y el presidencial.

Desde el punto de vista orgánico, a diferencia del funcional, la forma de gobierno puede ser monárquica o republicana.

Desde el punto de vista funcional, a diferencia del orgánico, al sistema de gobierno lo encontramos en dos contextos: en monarquía que puede ser parlamentaria o no, del mismo modo en que una república puede ser parlamentaria o presidencial.

Ahora se pasará a las características que distinguen a un sistema de gobierno presidencial de uno parlamentario.

Felipe Tena Ramírez opina que en “un sistema presidencial el Jefe del Ejecutivo tiene la facultad de designar libremente a sus colaboradores inmediatos, es decir, a los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido dominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son actos del Jefe de Gobierno ya que ellos son solo representantes de éste. Además, en el sistema presidencial no existe la subordinación del Ejecutivo al Legislativo y por el contrario si hay cierto predominio del primero sobre el segundo debido a la facultad que tiene de convocar a sesiones extraordinarias, de iniciar leyes y sobre todo de vetarlas”. (2)

En otra opinión, Ulises Schmill presenta las siguientes características:

- a).- “El gobierno presidencial no se divide y consiste en un presidente elegido por el pueblo, por un plazo definido;
- b).- El presidente es Jefe del Gobierno y Jefe del Estado;
- c).- El presidente nombra a los secretarios de estado;
- d).- El poder ejecutivo recae exclusivamente en el presidente;
- e).- Los diputados y senadores no pueden formar parte de la administración;
- f).- El presidente es legalmente responsable;
- g).- El presidente no puede disolver ni coaccionar al Congreso; y,

h).- No hay reunión del legislativo y el ejecutivo.” (3)

Para completar los anteriores puntos Jorge Carpizo agrega:

a).- “Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso;

b).- Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del Congreso;

c).- El presidente puede estar afiliado a un partido político distinto al de la mayoría del congreso;

d).- El congreso no puede dar voto de censura al presidente”. (4)

Ahora se citan las características de un sistema parlamentario de gobierno.

Tena Ramírez opina de la siguiente manera:

a).- “La actuación del ejecutivo esta subordinada a la dirección de las cámaras;

b).- El jefe de gobierno designa a su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el parlamento;

c).- El gabinete es el único responsable de los actos del ejecutivo frente al parlamento y a la opinión pública;

d).- Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría, debe dimitir;

e).- En caso de controversia entre el jefe del ejecutivo y el parlamento respecto a la duda de cual de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo disolviendo la cámara popular y

convocando a elecciones y de esta manera el pueblo será quien elija que política apoyar, si la del parlamento o la del jefe del ejecutivo". (5)

Por su parte R. Pérez Ayala afirma que en un sistema parlamentario como el de Inglaterra se observa el predominio de un partido dentro de la Cámara de los Comunes, donde el líder del partido victorioso monopoliza el poder ejecutivo y legislativo. (6)

Jorge Carpizo señala al respecto:

a).- "Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo);

b).- El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente, funciones de representación y protocolo y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo;

c).- El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria;

d).- La administración pública esta encomendada al gabinete pero este se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento;

e).- Existe entre el parlamento y el gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual este se ve obligado a dimitir; por su parte el gobierno por mediación del jefe de estado puede disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones a fin de que sea el pueblo quien decida sobre la resolución de controversias entre el parlamento y el gobierno". (6 bis)

Conociendo las características de ambos sistemas de gobierno se hará un comparativo de ellas para hacer mas objetiva su disparidad:

### **Sistema de Gobierno Presidencial**

1.- El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es a la vez jefe de estado y jefe de gobierno.

2.- La actuación del presidente es muy independiente de las cámaras ya que es elegido por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le otorga tal independencia.

3.- El presidente designa libremente a los secretarios de estado sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso.

4.- Los diputados y senadores no pueden formar parte de la administración.

5.- El presidente es legalmente responsable ante el Congreso.

6.- El presidente no puede disolver ni coaccionar al Congreso.

7.- El presidente, jefe del poder ejecutivo puede estar afiliado a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.

8.- El Congreso no puede otorgar voto de censura al presidente.

### **Sistema de Gobierno Parlamentario**

1.- El poder ejecutivo es doble existen el jefe de estado y el jefe de gobierno.

2.- La actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las cámaras.

3.- El jefe de gobierno designa su gabinete de acuerdo a la mayoría que prevalezca en el parlamento.

4.- Los ministros (gabinete) son generalmente miembros del Parlamento.

5.- El gobierno es políticamente responsable ante la asamblea.

6.- El jefe de gobierno puede, disolver a través del jefe de estado, el parlamento.

7.- El líder del partido victorioso en el parlamento es jefe del órgano ejecutivo o de gobierno.

8.-El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete para que éste dimita.

Estas son algunas de las principales características de uno y otro sistema de gobierno, las cuales darán la pauta para identificar cuál es parlamentario y cuál es presidencial.

## **1.2.- ANTECEDENTES.**

Para tener más clara y precisa la idea de lo que es el sistema presidencial se hará un estudio de los antecedentes que le dieron origen. Este estudio está dirigido principalmente a países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos de Norteamérica debido a que en ellos se dieron las condiciones sociales, ideológicas y políticas que conformaron en última instancia el sistema presidencial.

### 1.2.1.- INGLATERRA.

Al referirse al país anglosajón es obligada, para este tema, cita de quien concibió por primera vez la idea de la división de poder del Estado, estamos hablando de John Locke.

John Locke, que antecediendo a Montesquieu y basándose en el pensamiento de Aristóteles logra esta teoría de la división del poder del Estado clasificando al igual que el célebre filósofo griego tres tipos de formas de gobierno, a saber: Monarquías, Aristocracias y Democracias distinguiendo dentro de cualquiera de ellas "...dos poderes, el legislativo y el ejecutivo, en el que coloca al judicial." (7). La asamblea legislativa, continúa el tratadista primeramente citado "es el órgano supremo del Estado, ya que éste está por encima de las autoridades ejecutivas y judiciales limitándose éstas últimas al cumplimiento y aplicación de las leyes. Para Locke, esta supremacía no impide que la comunidad política pueda disolver la asamblea en caso de ser muy necesario, debido a su mal funcionamiento y mala administración de sus órganos de gobierno, ya que como última instancia los gobernados tienen el "derecho a la revolución" cuando sus derechos naturales sean lesionados sistemáticamente por los actos del poder público, esto es desde el punto de vista moral porque jurídicamente no podíamos concebir que el mismo ordenamiento legal estableciera su propia autodestrucción por medios violentos.

### 1.2.2.- FRANCIA.

Este es al país al que se le atribuye el mérito de haber sido la cuna de pensamientos e ideas de corte jurídico, político y filosófico que dieron paso a la concepción moderna de Soberanía y Poder Público. Conceptos que se encuentran plasmados en las Constituciones Políticas de un gran número de países del orbe.

Jeans Jacques Rousseau es el autor intelectual del concepto de soberanía popular al afirmar que "la soberanía reside esencialmente en la nación"; Miguel de la Madrid dirá "... sus ideas relativas a la concepción democrática del Poder Público tuvieron el mérito de inflamar la conciencia política europea en su tiempo y enseñaron definitivamente que los pueblos no tienen otros dueños que ellos mismos y que pueden por siempre autodeterminar sus destinos." (8)

La soberanía para Rousseau no es otra cosa más que el ejercicio de la voluntad general, la voluntad de la nación que confía ese cúmulo de todas las voluntades traducidas en el poder a un individuo quien será por ese sólo hecho , el jefe de la nación. También afirma que "... la soberanía no siendo otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, ya que el soberano que no es sino un ser colectivo, sólo puede ser representado por sí mismo, el poder puede transmitirse, pero no la voluntad." (9)

Otro célebre pensador pero éste de nacionalidad francesa es sin duda Charles Luois de Sécodant, Barón de la Brede y de Montesquieu autor del Espíritu de las Leyes, su máxima obra y por la que se le atribuye el mayor mérito al poner de

manifiesto su teoría de la División de Poderes, y no porque se menosprecie el trabajo de John Locke que anteriormente vimos, pero que si bien es cierto que el pensador inglés y sus ideas influyeron en el pensamiento de Montesquieu, también lo es el que, con éste último la citada teoría llega a su punto culminante al detallarse los vicios existentes en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias en Francia en comparación con las de Inglaterra de la época.

Montesquieu tuvo como base para la elaboración de su teoría las observaciones respecto a la inobjetable superioridad y poder que ostentaba el rey francés en los siglos XVII y XVIII sobre los Estados Generales, los cuales como órgano legislativo sólo funcionaban al ser convocados por el rey, lo que quiere decir que la preponderancia de éste último era absoluta.

Y lo que contrariamente a esto sucedía en Inglaterra donde el poder de los monarcas disminuía a medida que el del parlamento se acrecentaba.

Todo esto hizo nacer en Montesquieu la idea de tratar de buscar un mayor equilibrio entre los poderes, aunque para él lo ideal era que el legislativo predominara sobre los demás.

A todo esto el Barón de la Brede dirá. "Ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando la interferencia de la actividad de unos en los campos correspondientes de los demás". (10) Esta teoría de Montesquieu tuvo gran influencia en su tiempo, aunque posteriormente fue modificada, sin embargo logró trascender hasta nuestros días.

Tan profunda fue su influencia que fue aceptada en documentos tan importantes como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 cuyo artículo 16 se transcribe: "Toute société dans la quelle la garantie des droits n'a point de constitution:" (11) (Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tienen constitución.); la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, y la de la propia Francia cuatro años más tarde en 1791.

Esta primera constitución francesa de 1791 estableció un gobierno de corte monárquico constitucional con elementos que tendían hacia un sistema parlamentario, esto es, el poder legislativo se delegó a una Asamblea Nacional, el poder ejecutivo al Rey, ejercitado a través de ministros, y el poder judicial que recayó en los jueces elegidos popularmente. Aquí existía una división rígida de los poderes donde se prohibía la interferencia entre sí.

Además existían reglas según las cuales la Asamblea no podía deponer al Rey ni obligar a sus ministros a dimitir y por su parte el Rey tenía la facultad de veto suspensivo, podía ser superado a la tercera instancia de la Asamblea.

La carta constitucional francesa de 1793 se aparta distintamente del pensamiento de Montesquieu ya que organiza al gobierno bajo un sistema convencional o de Asamblea.

En esta fase se resolvió por concentrar al máximo posible de poder en el seno de una Asamblea Legislativa con una notoria preponderancia sobre el poder ejecutivo que adquirió un papel de subordinación total ya que éste era emanado de la misma Asamblea.

Al surgir la Constitución de 1795 con Sieyès al frente, se perfeccionó la técnica divisoria del Poder Público. El poder legislativo se divide en dos cuerpos colegiados: el consejo de los quinientos y el consejo de los ancianos; el poder ejecutivo se depositó en un cuerpo colegiado llamado Directorio el cual estaba integrado por cinco miembros quienes se rotaban por períodos trimestrales la ocupación de la presidencia, esto es, se trataba de algo así como un Presidencialismo Colegiado. El directorio era electo por el poder legislativo funcionando como Asamblea Electoral en nombre de la nación y no como órgano depositario del poder de legislar. El directorio se encargaba de las funciones gubernamentales a través de los ministros quienes eran responsables de la inejecución de las leyes y de las órdenes del directorio, quien tenía la facultad de designar y remover libremente y sin intervención del cuerpo legislativo, a los ministros.

En este orden constitucional la división de los poderes era rígida donde la función legislativa era exclusiva de los consejos. El directorio no podía proponer medidas ni proyectos de ley y tampoco tenía el derecho de veto.

Por lo que respecta al equilibrio de los poderes, el directorio no podía convocar o disolver a los órganos legislativos y a su vez el cuerpo legislativo estaba imposibilitado para interpelar o deponer a los miembros del directorio

### **1.2.3.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.**

Al abordar el tema de este país americano es conveniente, para tener una mejor comprensión de su sistema federalista de gobierno el cual ha servido de modelo en cuanto a la división de poderes en el constitucionalismo moderno, realizar a manera de semblanza histórica su estudio correspondiente.

Se inicia a partir de su declaración de independencia del 4 de julio de 1776 cuando el Congreso Continental conformado por las Trece Colonias instalado en la ciudad de Filadelfia, emite tal declaración de independencia de la Corona Inglesa y otorga los medios necesarios a estas colonias con la finalidad de constituirse en Estados independientes, instaurando una alianza en confederación en tanto se consumara la guerra con Inglaterra.

El año siguiente se aprobó el acuerdo de la Confederación y Unión Perpetua y entró en vigor hasta el año de 1781. La soberanía de cada estado era conservada y respetada otorgándosele al Congreso algunas atribuciones en materia de relaciones exteriores, fuerzas armadas, correos, regulación de moneda, etc.

Al finalizar la guerra con Inglaterra en 1783 el debilitamiento de la Confederación se puso de manifiesto y para finales de 1786, la situación de la Confederación era crítica por lo que "... en mayo de 1787 se reunió en el palacio del Estado de Filadelfia una Convención Federal que so pretexto de enmendar los artículos de la Confederación iba a dar una genuina Constitución Federa". (12)

Cabe mencionar que esta recién creada Constitución Norteamericana es la primera en insertar en su contenido gran parte de aquellas ideas y principios que

sirvieron de base jurídica, política y filosófica de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, año del movimiento revolucionario francés. Así como también adopta la idea republicana de gobierno aún antes que en la propia Francia.

Este incipiente constitucionalismo angloamericano logra instaurar la separación del poder del gobierno en un ejecutivo, un legislativo y un judicial, evitando su concentración en una sola persona o corporación.

La Convención Federal optó por dividir al poder legislativo en dos cuerpos colegiados, es decir, un bicammarismo conformado por la Cámara de Representantes que era la representación proporcional al número de habitantes y la Cámara de Senadores que representa a las entidades federativas.

Se acordó también que en la revisión de la naciente Constitución se requeriría de la participación tanto del Congreso como de las Legislaturas de los Estados o Convenciones de estos.

Sin embargo, los constituyentes federales se inclinaron por la conformación de un ejecutivo independiente del Congreso. El equilibrio de los poderes se erigió principalmente para restarle fuerza a esta último.

Y es aquí donde el poder ejecutivo empieza a ganar terreno frente al legislativo y al judicial, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica innova en el plano jurídico-político al presentar " Un poder ejecutivo fuerte, independiente, electo popularmente con facultades de reacción y de influencia frente al poder Legislativo, configuró el régimen presidencial. El presidente de la Unión nombra a los miembros de su gabinete, y los remueve libremente, y tiene amplia facultades de

nombramiento respecto a los demás funcionarios de la administración federal; es irresponsable políticamente frente al Congreso y sólo responsable ante el pueblo y el orden constitucional; tiene facultades que le permiten participar activamente en la función legislativa..." (13)

Así es, el presidente está facultado para legislar teniendo total independencia del Congreso, y por si fuera poco, el presidente, titular de la rama ejecutiva es también jefe de Estado.

Ante estas facultades del poder ejecutivo, el legislativo mantiene su independencia y posee otras facultades tendientes a equilibrar el actuar de aquél. Pero el punto clave estriba en que la independencia de ambos es tal que ni el presidente puede ser depuesto por el Congreso ni este puede ser disuelto por el presidente.

Por lo que respecta al poder judicial cuyos miembros son constitucionalmente inamovibles, lo que garantiza su actuar, se encarga pues de vigilar se observen las disposiciones del orden constitucional dentro del cual habrá de establecerse el equilibrio de los poderes de la Unión.

Es con este modelo federalista y republicano, con su división de poderes bien definida y flexible, presentando un régimen presidencial innovador, que los Estados Unidos de Norteamérica logra influir considerablemente en el constitucionalismo moderno como ya lo mencionamos anteriormente, pero sobre todo tal influencia se manifiesta en los países latinoamericanos entre los que el nuestro, México, se encuentra fuertemente identificado.

Una vez analizadas las características y antecedentes del sistema presidencial, se pasará al análisis del origen del Sistema Presidencial Mexicano.

**Citas Bibliográficas: CAPÍTULO I**

- 1.-CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM, México,1973. p.345.
- 2.-TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México,1972. p.254.
- 3.- SCHMILL O, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana. Ed. Porrúa, México,1977. pp.273 y 274.
- 4.- CARPIZO Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo Veintiuno, México,1987. p.14.
- 5.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 254.
- 6.- PÉREZ AYALA, R. El Presidencialismo Mexicano. Ed. PAC, México,1983, p.185.
- 6bis.- CARPIZO, Jorge. El presidencialismo.... Op. cit. pp.13 y 14.
- 7.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México,1985. p. 202.
- 8.- DE LA MADRID H., Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. PRI-ICAP, México,1981. p. 94.
- 9.- BURGOA, Ignacio. Op. cit. p. 207.
- 10.- PORRÚA P., Francisco, Teoría del Estado. Ed. Porrúa, México,1971. p.363.
- 11.- DE LA MADRID H, Miguel. Op. cit. p. 129.
- 12.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p.106.
- 13.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. cit. p. 134

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO**

## CAPITULO II

### EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

En este capítulo se analizará las fuentes que le dieron origen a dicho sistema y el fundamento contenido en los artículos 39, 40, 41 párrafo primero, 49 y 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es en donde se estructura el Sistema Presidencial Mexicano. Cabe señalar que se presentan variadas opiniones de algunos estudiosos del sistema a comentó.

#### **2.1- FUENTES.**

Se conocerán las fuentes que le dieron origen al sistema presidencial mexicano para ir comprendiendo gradualmente su situación.

Al pensar en la existencia de un régimen presidencial como el nuestro, se debe pensar también en la existencia de un ordenamiento legal máximo el cual contemple una forma de gobierno idónea que le dé cabida.

Este ordenamiento legal del que se comenta no es más que la Constitución Política del país, misma que sirve de marco legal para instaurar una forma de gobierno, como habíamos dicho antes, y un sistema político.

En nuestro país ha existido el régimen presidencial como sistema de gobierno con base en las Constituciones de 1824, 1857 y la de vigencia actual, la de 1917.

Hay antecedentes a este respecto que por falta de pruebas, válgase la redundancia, que comprueben su existencia y en este caso su vigencia, no han podido ser tomadas en cuenta para la realización de trabajos de este tipo, nos referimos a la Constitución de Apatzingán del 24 de octubre de 1814 inspirada por el genio de Don José María Morelos y Pavón. “La mayoría de los estudiosos del Derecho Constitucional coinciden en que esta Constitución no tuvo vigencia real y en contraposición se encuentra el profesor José Antonio Murillo Reveles quien afirma que la citada Constitución sí tuvo vigencia de un año la cual señalaba que el poder ejecutivo recaía en tres personas electas por el Supremo Congreso, eligiendo en aquella ocasión como Presidente a Don José María Liceaga quien se desempeñaba como diputado por el Estado de Guanajuato”. (14) Nos atrevemos a pensar que de comprobarse la vigencia de esta Constitución, José María Liceaga, sería entonces el primer presidente mexicano.

Se iniciará a partir de la Constitución de 1824 en la que, como la mayoría de los teóricos constitucionalistas coinciden, se creó el Sistema Presidencial Mexicano. Jorge Carpizo afirma: “Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812.” (15) “La Constitución de Cádiz de 1812 contribuyó al aportar lo referente al refrendo de los secretarios de estado para autenticar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, así como también en sus relaciones con el Congreso y algunos aspectos de las atribuciones del presidente”. (16) “El proyecto de esta Acta de la Federación Mexicana estuvo a cargo de coahuilense Don Miguel Ramos Arizpe influenciado por

Esteban F. Austin quien previamente había ya redactado algunos proyectos de Constitución en los que reiteraba el sistema presidencial". (17)

"En el seno del constituyente se discrepó en relación a la organización del poder ejecutivo del gobierno. Por un lado estaban quienes apoyaban la tesis del ejecutivo unipersonal – Ramos Arizpe, Carlos María de Bustamente, Espinoza y otros – todos ellos coincidían en que era necesario que la actividad ejecutiva fuera enérgica, rápida y sigilosa; por el otro, se encontraban los que pugnaban por la tesis del ejecutivo colegiado, esto ante el temor de una posible tiranía o la transformación del presidente en monarca –Rejón, Marín y Rodríguez". (17bis)

Parte de la desconfianza de Rejón, Marín y Rodríguez se debió a la ambigüedad que inspirara el punto número 15 del acta constitutiva en cuestión, que decía: "El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale." Sin embargo, como es evidente, la tesis del ejecutivo unipersonal fue la definitiva. Salvador Valencia Carmona agrega. "En este ordenamiento se depositó el supremo poder ejecutivo en un presidente, electo por cuatro años, reelegible al cuarto año de haber cesado sus funciones (artículos 74, 77 y 95). Tenía el presidente la facultad para iniciar una ley o decreto. Lo auxiliaban en sus tareas un vicepresidente, el consejo de gobierno y el número de secretarios establecidos por el congreso (artículos 75, 113 al 117). Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberían ir firmados por el secretario responsable de los actos que autorizáre contra las leyes", (artículo 118). (18)

Otros de los preceptos directrices de esta Constitución son los siguientes: el artículo quinto establece el federalismo como forma de gobierno, adoptando el

sistema bicameral. El artículo noveno se refiere a la división de poderes que al adoptar la forma de república representativa, popular y federal, divide el Supremo Poder de la Federación en legislativo, ejecutivo y judicial. El primero se deposita en un Congreso General integrado por diputados y senadores miembros de sus respectivas cámaras, el segundo en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, término utilizado por vez primera y que permanecía en su encargo por cuatro años; y el tercero en una Corte Suprema de Justicia, en tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Se pronuncia por un principio de Constitución rígida, cuyas reformas requerirían de una segunda legislatura para ser aceptadas, rechazadas o modificadas al ser propuestas por el Congreso. También se incluye lo referente al municipio libre.

En su artículo ciento veinte se inserta la obligación que tienen los secretarios del despacho de rendir cuenta a ambas cámaras, del estado que guardan los respectivos ramos a su cargo.

Como se puede observar esta innovadora constitución mexicana de 1824 fincó las bases de lo que es nuestro sistema presidencial, estructurando jurídicamente al país e instaurando un sistema federal.

El contenido político de dicha Constitución era muy rico, y tan era así que trascendió hasta nuestros días por conducto de la vigente Constitución de 1917, y como señala Carpizo que “entre uno y otro sistema de gobierno asentados en las Constituciones de 1824 y la de 1917 hay un gran número de coincidencias –

continúa Carpizo es el referente a la estructuración del poder ejecutivo". (19) y nos señala las siguientes a manera de ejemplo:

- a).- "La existencia del veto como facultad del presidente,
- b).- El congreso dividido en dos cámaras,
- c).- Un solo período de sesiones del congreso, y
- d).- La forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923". (20)

Por lo que toca a la Constitución de 1857, diremos que en ella se estableció un sistema presidencial distinto al de la Constitución de 1824, esto es, no consentía el veto presidencial; el congreso era unicameral al suprimirse el senado y conservando la diputación; existían dos períodos de sesiones y lo que era distintivo de ella, el centro del poder estaba en el órgano legislativo.

Luis de Hidalgo comenta al respecto: "Comonfort que había jurado la Constitución en calidad de presidente sustituto, siente temor de gobernar con la nueva Carta Magna, al considerar que el poder legislativo ejercía predominio sobre el ejecutivo,..." (21)

Sin embargo, se debe señalar que esta Constitución de 1857 puso de manifiesto las Garantías Individuales como la proscripción de la esclavitud, libertad de cultos, educación laica, libertad al trabajo, de prensa y de expresión, así como también el derecho de petición y el de asociación, entre otras. Así mismo, se incorpora el juicio de amparo y se consagra la soberanía popular.

En 1874 hubo algunas reformas a esta Constitución –comenta Carpizo– “que regresaron, en gran parte, a la estructura teórica de la de 1824, la que en buena medida fue recogida por el constituyente mexicano de 1916-1917”. (22)

## **2.2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.**

El sistema presidencial mexicano ha sido consolidado con fundamento en las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 39, 40, 41 párrafo primero, 49 y 80.

Los primeros tres artículos corresponden al capítulo del título segundo cuyo rubro es: De la soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. He aquí su transcripción:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que

toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por lo que toca al artículo 49 correspondiente al capítulo primero del título tercero con el rubro: de la División de Poderes, esta es su transcripción:

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

Es con base en este principio de la división del poder impreso en el artículo 80 del mismo ordenamiento legal que a continuación nos permitimos transcribir, que el Poder Ejecutivo se atribuye a un sólo individuo:

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Es así, como el sistema presidencial se consolida en nuestro país como sistema de gobierno. Ya que con base al principio de soberanía popular, la nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, éste en principio, y con fundamento en la Constitución tiene la libertad y el inalienable derecho de elegir su forma de gobierno, constituyéndose así en una República representativa, democrática y

federal, entendiéndose como **República.-** (la forma de gobierno en la que, los ciudadanos eligen periódicamente al jefe del Estado, quien temporalmente desempeña sus funciones. El pueblo mediante el voto y por el término de seis años elige al Presidente de la República); **República representativa.-** (porque el pueblo gobierna por medio de sus elegidos. Además las leyes se elaboran por medio de sus representantes electos por los ciudadanos); **República democrática.-** (es aquella en la que la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es del pueblo, es decir, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno); la **República es federal.-** (cuando existen Estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad propia llamado Estado Federal); ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión que son el resultado de la división del Supremo Poder de la Federación, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y depositando el ejercicio del Poder Ejecutivo en un sólo individuo que por el hecho de denominarlo "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", el Constituyente daba la pauta de que éste sería un sistema presidencial de gobierno.

Miguel de la Madrid señala al respecto: "Se sigue así el principio del Ejecutivo unipersonal, con el claro propósito de unificar el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva, que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del gobierno federal" . (23)

### **2.3.- OPINIONES SOBRE EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO**

Se afirma que con base en la Constitución se estructura el sistema presidencial mexicano. Variadas opiniones existen al respecto las que podríamos transcribir en un sinnúmero de páginas de este proyecto, lo que nos ocuparía mucho espacio. Es por eso que sólo presentaremos algunas de ellas.

Para Alberto G. Salceda, el Presidente de la República resulta ser el centro y la clave de toda la estructura política, y afirma: "La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del Presidente están todos los bienes y todos los males de la Nación, por ello, el Pueblo lo espera todo de él y todo lo que puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los pequeños defectos municipales y a él se le atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De ahí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del Presidente de la República, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un estado monárquico." (24)

Por su parte Daniel Cosío Villegas dice: "...aumenta mucho el poder del Presidente la creencia de que puede resolver cualquier problema con sólo querer o

proponérselo, creencia general entre los mexicanos...” (25) continúa Cosío Villegas y afirma que la República Mexicana es la única en el mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta. “Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comentarista a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal”. (26)

R. Pérez-Ayala asevera que: “El Presidente de México es un líder; tiene también facultades de caudillo civil, político y militar; es el gran timonel y Jefe de Estado, Guía de la Nación, Primera Autoridad del País y Primer mandatario, esto en cuanto depositario de la soberanía popular”. (27)

Para José E. Iturriaga “la figura del Presidente de la República es, debido a las facultades de que está investido y por la proyección emotiva que el pueblo deposita en él, la institución política más real y tangible de todas las que consagra la Constitución”. (28)

Para Jorge Montaña, “el centro indiscutible de la pirámide política es el presidente quien no sólo es Jefe del poder ejecutivo sino también de todo el sistema, y aceptándose que por el hecho de ser el centro de la autoridad es también el punto necesarios de equilibrio”. (29)

Las anteriores opiniones que se han presentado, tal vez varíen o difieran en alguno u otro punto, pero si en algo coinciden o existe una constante es en el sentido de que se trata de un presidencialismo, o mejor dicho, de un presidente muy fuerte y poderoso, cuyas facultades son muy amplias y variadas, misma que en ocasiones se califican de ilimitadas.

A continuación se analizará, el poder Ejecutivo y su organización para tener una idea más amplia de lo que es el Sistema Presidencial Mexicano.

## Citas Bibliográficas: CAPÍTULO II

- 14.- Periódico Novedades. Artículo, 16 de julio de 1967.
- 15.- CARPIZO, Jorge. Notas sobre el Sistema Presidencial en México, en las experiencias del proceso político constitucional en México y España. UNAM, México, 1979. p.287.
- 16.- Ibid., pp. 287 y 288.
- 17.- VALENCIA CARMONA Salvador. El Poder Ejecutivo Latinoamericano. UNAM, México, 1979. p. 46.
- 17 bis.- Ibid.
- 18.- Ibid, pp. 46 y 47.
- 19.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p.42.
- 20.- Ibid., pp. 42 y 43.
- 21.- DE LA HIDALGA, Luis. El equilibrio del poder en México. UNAM, México, 1986. p. 97.
- 22.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p. 43.
- 23.- DE LA MADRID, Miguel. Op. cit. p.176.
- 24.- SALCEDA, Alberto G. La elección del presidente de la república. En revista de la Facultad de Derecho de México, t. II, Núm. 6, UNAM, México, 1952. p.35.
- 25.- COSÍO VILLEGAS, Daniel. El sistema político mexicano. Joaquín Mortiz, México, 1973. p. 30.
- 26.- Ibid., p. 31.
- 27.- PÉREZ-AYALA, R. Op. cit. p. 17.

## **Citas Bibliográficas: CAPÍTULO II**

- 28.-ITURRIAGA, José E. Presidentes de México. En Revista de la Facultad de Derecho de México, t. II, núm. 6, UNAM, México, 1952. p. 60.
- 29.- CARPIZO, Jorge. El presidencialismo..., Op. cit. p.29.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL PODER EJECUTIVO Y SU ORGANIZACIÓN**

## CAPITULO III

### EL PODER EJECUTIVO Y SU ORGANIZACIÓN

En este capítulo en estudio se hablará de la unipersonalidad y de la elección directa del Presidente con base en los artículos 80 y 81 constitucional, y sobre los requisitos para ser Presidente de la República establecidos en el artículo 82 del mismo ordenamiento.

Asimismo, sobre los antecedentes de la No Reección, el periodo presidencial y sobre la sustitución del presidente. También se contempla en este capítulo a la administración pública federal y su organización, así como a los secretarios de Estado y el gabinete presidencial, a la figura del refrendo y como dato informativo a los presidentes de México que han hecho y dado forma al presidencialismo mexicano.

#### **3.1.- EL EJECUTIVO UNIPERSONAL Y SU ELECCION DIRECTA.**

La unipersonalidad del ejecutivo se encuentra manifiesta en el artículo 80 de la Constitución en vigor que dice: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder del Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Hay quienes posiblemente vean en el adjetivo "Supremo" el reconocimiento, por parte del Constituyente originario, de la supremacía del Ejecutivo por sobre los

otros dos poderes. Sin embargo, no se trata de un predominio gubernativo, que como tal es característico del sistema presidencial, sino de una verdadera supremacía jerárquica y jurídica.

“La Constitución de Apatzingán de 1814 fue la única de nuestras Constituciones que no estableció un Ejecutivo Unitario ya que en su capítulo X , artículo 132 señala que el Supremo Gobierno sería compuesto por tres individuos iguales en autoridad y alternando por cuatrimestres en la presidencia, quienes serían electos por el Supremo Congreso Mexicano”. (30)

José E. Iturriaga, “señala que México ha sido gobernado en siete ocasiones por un Ejecutivo colegiado”. (31):

a).- El primero fue una Junta Provisional Gubernativa consagrada en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, integrada por 38 miembros designados por Agustín de Iturbide.

b).- El segundo fue la Regencia del Imperio que gobernó ocho meses, hasta mayo de 1822 fecha en que se designa Emperador de México al propio Iturbide, estaba integrada por cinco miembros.

c).- El siguiente fue el Triunvirato integrado desde la caída de Iturbide hasta el Plan de Veracruz, aproximadamente dos años, entre 1823 y 1824.

d).- Otro nuevo Triunvirato ejerce el poder al finalizar 1829.

e).- Un Triunvirato más es establecido por Santa Anna al abandonar éste la capital de la república ante el avance de las tropas invasoras norteamericanas en septiembre de 1847.

f).- El sexto cuerpo colectivo fue una Junta Suprema de Gobierno que a la entrada de las tropas francesas a la capital asumió por tres días los poderes.

g).- Y finalmente un último Triunvirato es designado por la junta anterior con funciones de Regencia del Imperio por casi un año, entre 1863 y 1864.

Fuera de estos casos el Ejecutivo ha sido unipersonal en su ejercicio, tanto las Constituciones de 1824 y 1857 lo establecieron como también lo hace la de 1917.

Por lo que respecta a la Elección Directa, el artículo 81 constitucional dispone: "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

"De las Constituciones Mexicanas, incluso la de Apatzingán de 1814, sólo la actual de 1917 ha consagrado la elección directa del Presidente de la República. Todas las anteriores a esta última establecieron la elección indirecta, esto es, que el ciudadano no está facultado para elegir al Presidente sino tan sólo a sus electores, quienes, a nombre de la ciudadanía, eligen al Presidente de la República. Las leyes electorales de 1857 y 1901 establecían que los electores del Presidente deberían ser escogidos en proporción de uno por cada quinientos habitantes". (32)

En la actualidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en su artículo 9º señala que "El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la república".

### **3.2.- REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE .**

Es en las siete fracciones del artículo 82 constitucional donde se encuentran plasmados esos requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicana; y haber residido en el país durante veinte años. Esta fracción es concurrente a la fracción II del artículo 35 constitucional, ya que al requerirse el ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, está dando la pauta para ejercitar una prerrogativa otorgada por éste último artículo y que es la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y para desempeñar tal cargo de elección popular, es necesario estar en pleno goce de sus derechos.

El ser mexicano por nacimiento, es un requisito que obedece, además, a la necesidad de que haya un sentimiento y espíritu de nacionalismo y mexicanidad, esto es, un respeto por los valores y un amor a la patria que posiblemente no sienta un mexicano por naturalización.

El ser hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento es un requisito que trata de ser incluyente para todos los mexicanos por nacimiento con derecho a ser votado al cargo de Presidente de la República, ya que anteriormente a la reforma de esta fracción, era necesario "ser hijo de padres mexicanos", con esta nueva postura los legisladores tratan de lograr desaparecer los temores infundados de que quien llegue a la presidencia, no sea una persona con ideas "extranjerizantes", o que se

sienta influenciado por el exterior y repercuta negativamente respecto a los intereses del país durante su gestión.

Asimismo, se estableció la residencia en el país durante veinte años, aquí hablamos de que el interesado, tenga un completo apego y amor a la patria, arraigo en el país y un conocimiento amplio y, este inmerso en los problemas que han afectado a la nación durante tantos años.

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. Este requisito tiene por objeto el procurar que quien se ocupe del cargo presidencial sea una persona madura de criterio, para que se conduzca con entereza y cordura al frente de la máxima encomienda pública del país.

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia. La finalidad que tiene este punto es el de arraigar al país a quien ocupe la presidencia para que así tenga conocimiento general de la problemática que existente y su realidad.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. A este respecto debemos recordar la postura de la clase clerical antes de la promulgación de la Constitución del 11 de marzo de 1857 y las Leyes de Reforma de 1859, que trajo como consecuencia la supresión de todo derecho o prerrogativa del clero para asociarse con fines políticos, emitir o hacer críticas de las leyes, las autoridades o el gobierno del país. Sin embargo, a raíz de la reforma al artículo 130 constitucional los ministros de los cultos, como ciudadanos tienen derecho a votar, pero no hacer votados, porque de ser así el Estado del Vaticano la entidad gubernativa del clero,

habría prioridad de subordinación de éste ante aquel y no ante el Estado Mexicano y los intereses del mismo.

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección. El ánimo de esta fracción es el de evitar cualquier influjo que por medio de su cargo pueda ejercer alguna persona sobre los demás miembros de la milicia.

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. En todos estos casos se busca el mismo fin que en la fracción anterior en relación al ámbito de influencia.

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83. Esta fracción pone de manifiesto el principio de No reelección que a continuación se verá.

### **3.3.- EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN.**

“El principio de No Reelección dimana del seno mismo de la Revolución Mexicana junto con el principio de Sufragio Efectivo que, insertos en el Plan de San Luis lanzado por Don Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, servirían de bandera para dar inicio el 20 de noviembre del mismo año al vigoroso movimiento armado”. (33)

El Constituyente de Querétaro con tendencia antireeleccionista redacta en 1917 el artículo 83 constitucional de la siguiente manera. "El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1° de diciembre y durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el período inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional".

Años después, al término de la gestión presidencial de Alvaro Obregón, quien deja en su lugar a Calles, se inicia una serie de proyectos de reforma a la Constitución en su artículo 83, incitados por el afán reeleccionista del General Obregón que pretende relevar a Calles al finalizar éste su mandato.

Exitosamente, Obregón obtiene la reforma que tanto deseaba gracias a que, "Los diputados campesinos defendieron vivamente al proyecto, que Calles terminó por aprobar y a principios de 1927 la Constitución fue reformada autorizando una sola reelección presidencial para un período no inmediato". (34) "Ya estando Obregón en condiciones favorables para ser reelecto continuaron los proyectos reformistas y en el mismo año se aprueba una nueva reforma constitucional en el sentido de que el período presidencial sería aumentado de cuatro a seis años, por lo que se publica el 24 de enero de 1928 en el Diario Oficial". (35)

"Al realizarse los comicios presidenciales Alvaro Obregón resulta ganador indiscutible y antes de que fuera declarado presidente constitucional es asesinado el 17 de julio de 1928 en México, D.F. por José de León Toral, un fanático religioso". (36)

“Este acontecimiento suscitó una nueva reforma al artículo 83 que fue publicada el 29 de abril de 1933, el cual continúa hasta nuestros días invariable” (37); tal y como se lee a continuación: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”

Aquí se aprecia el principio de la No Reección tácita y categóricamente impreso en la redacción del citado artículo ya reformado, que a diferencia de las anteriores reformas que permitían una reelección aunque condicionada, pero posible, esta reforma de 1933 prohíbe tajantemente la ocupación de la presidencia por segunda ocasión a todo aquel que ya la haya ocupado con anterioridad, sea cual fuere el carácter o circunstancia que haya tenido o se haya dado.

#### **3.4.- EL PERÍODO PRESIDENCIAL.**

Como se ha visto, el período presidencial era hasta enero de 1928 de una duración de cuatro años. Al reformarse la Constitución de esa fecha, ampliando dicho período a seis años, se argumentó que se debía a la proximidad entre uno y otro proceso electoral para la elección del presidente.

“El último presidente que gobernó al país en un período de cuatro años fue Plutarco Elías Calles, quien concluyó sus cuarenta y ocho meses de gestión, posteriormente, ya con la reforma del período sexenal, siguieron Emilio Portes Gil,

Pascual Ortíz Rubio y Abelardo L. Rodríguez pero ninguno de ellos ocupó la presidencia por un tiempo mayor de tres años". (38)

Cuando Abelardo L. Rodríguez concluye su gestión provisional en la presidencia, la reforma sexenal se cristaliza por vez primera con el mandato de Lázaro Cárdenas del 1° de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940.

El presidente de la República, con base en el artículo 87 constitucional, deberá prestar protesta al tomar posesión de su cargo, ya sea ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél. Tal protesta dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Esta protesta de carácter puramente formal, implica la pública manifestación del presidente de su subordinación al orden jurídico.

En el caso de que esta protesta no sea prestada, el Congreso debe solicitar su realización y si aún así no se llevare a cabo, será causa de responsabilidad del presidente.

### **3.5.- LA SUSTITUCIÓN PRESIDENCIAL.**

El sistema de la sustitución del Presidente de la República es bastante complejo, pero muy previsor. Esto lo podemos constatar en el redacción de los

artículos 84 y 85 constitucionales que plantean una serie de hipótesis de presuntas faltas del presidente y las medidas con base en los artículos 73 fracción XXVI y 79 fracción VI deben tomar tanto el Congreso General como la Comisión Permanente.

La designación o elección de un presidente interino, provisional o sustituto depende del tiempo y la forma en que se dé la falta del presidente en funciones o también del tiempo y la forma en que se encuentren las funciones del Poder Legislativo.

Estas son, con base a los artículos ya mencionados, las hipótesis que podrían darse por la ausencia del presidente.

Sede nominará **PRESIDENTE INTERINO** a aquél que:

A.- Es nombrado por el Congreso General en caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período correspondiente.

B.- Es nombrado por el Congreso General en el caso de que al comenzar un período constitucional no se presente el Presidente Electo o la elección no estuviese hecha y declarada el día 1° de diciembre.

C.- Es nombrado por el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o por la Comisión Permanente, en los recesos de aquél por la falta temporal de menos de treinta días del Presidente de la República. Y si la falta temporal es mayor de treinta

días, el nombramiento debe ser hecho forzosamente por el Congreso, que si no está reunido es convocado por la Comisión Permanente.

Se denominará **PRESIDENTE PROVISIONAL** a aquél que:

A.- Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período correspondiente.

B.- Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en los casos de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los cuatro últimos años del período correspondiente.

C.- Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de que al comenzar su período constitucional no se presentare el Presidente Electo o la elección no estuviere hecha y declarada el día primero de diciembre.

Se denominará **PRESIDENTE SUSTITUTO** a aquél que:

A.- Es designado por el Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los cuatro últimos años del período correspondiente.

El último párrafo del artículo 85 constitucional dispone que en el caso de que falta temporal se convierta en absoluta, se procederá como dispone el artículo 84 del mismo ordenamiento.

### **3.6.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

En el plano de la rama ejecutiva del gobierno federal, resulta obvio pensar que el presidente es el jefe de la administración pública. A ella la maneja con el auxilio de sus secretarios y jefes de departamento. De manera directa o indirecta, el jefe del Ejecutivo controla también los nombramientos y el funcionamiento general del amplio sector público dependiente del gobierno federal. Los grandes lineamientos de cada una de las ramas de la administración pública federal, centralizada y paraestatal y aún la decisión de los asuntos más importantes concernientes a cada uno de los sectores, son dictados y adoptados por el propio Presidente de la República, ya que él es el responsable único de la rama ejecutiva del gobierno de la Federación.

Andrés Serra Rojas elaboró una división del conjunto de colaboradores, auxiliares, órganos y sistemas de los que el presidente se sirve para realizar las múltiples y muy variadas funciones que le competen. Esta división fue en dos planos: uno de las instituciones administrativas centralizadas y otro de instituciones paraestatales.

“Las instituciones administrativas centralizadas son las siguientes:

- a).- La presidencia de la república;
- b).- Las secretarías de estado;

- c).- Los departamentos administrativos;
- d).- La procuraduría general de la república
- h).- Los tribunales de la administración, agrarios, laborales;
- i).- Tribunal fiscal de la federación, etc.

Las instituciones paraestatales son las siguientes:

- a).- Los organismos descentralizados;
- b).- Las empresas de participación estatal;
- c).- Los fideicomisos". (39)

### **3.7.- LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y EL GABINETE PRESIDENCIAL.**

Los secretarios de Estado o secretarios de despacho al igual que los jefes de departamento administrativo son funcionarios que auxilian al Presidente de la República en el trato de los negocios del orden administrativo de la Federación, tal y como se entiende a la letra de los artículos 90 párrafo primero, y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Los secretarios de despacho, es una denominación que procede directamente de la Constitución Española de Cádiz de 1812. Ellos, carecen de competencia propia debido a que la ejercen sólo dentro de su respectivo ramo por delegación y en representación del jefe de la Administración Pública Federal y titular unipersonal del poder ejecutivo". (40)

La ley orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 26 que las Secretarías de Estado o de Despacho y los Departamentos Administrativos son:

- 1.- Secretaría de Gobernación;
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional;
- 4.- Secretaría de Marina;
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 6.-Secretaría de Desarrollo Social;
- 7.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- 8.- Secretaría de Energía;
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- 10.-Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- 11.-Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- 12.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- 13.- Secretaría Educación Pública;
- 14.- Secretaría de Salud;
- 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria;
- 17.- Secretaría de Turismo;
- 18.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

“Los secretarios de despacho pertenecen a un grupo de órganos políticos o político-administrativos que se caracterizan por seguir los siguientes lineamientos: su

nombramiento y remoción son exclusivos del Presidente de la República; refrendar todo acuerdo, decreto etc., que expida el Presidente de la República; tener cierta analogía de cualidades a las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, etc". (41)

Los jefes de departamento administrativo, cuya creación es una innovación del Constituyente de Querétaro presentada en la exposición de motivos respectiva en lo que fue la 45ª. Sesión ordinaria del 16 de enero de 1917, realizan funciones similares a las de un secretario de despacho, con tendencia clara hacia lo administrativo que hacia lo político.

"Las grandes diferencias que existen entre los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativo son:

- a).- Los primeros tienen la facultad de refrendo; los segundos no.
- b).- Los primeros son "altos funcionarios", por lo que gozan de fuero y son sujetos del juicio de responsabilidad política los segundos no.
- c).- A los primeros se le fijan requisitos constitucionales para poder ser nombrados, a los segundos no". (42)

Sin embargo, contrariamente a lo que opina el autor en su inciso a), el vigente artículo 92 constitucional otorga la facultad de refrendo a los jefes, por no decir jefe de departamento administrativo. Situación que analizaremos en el punto siguiente relativo precisamente al Refrendo.

Se pasará ahora al tema concerniente al Gabinete Presidencial. El Gabinete es el conjunto de funcionarios de la administración pública federal que convocados a

reunión por el presidente estudian o tratan asuntos de índole general o particular, o también de tendencia meramente política.

Este Gabinete es integrado sin apego a legislación alguna y por el libre albedrío del jefe del ejecutivo. Lo integran generalmente: los secretarios de Estado, el procurador de la República y algunos funcionarios más.

Ahora bien, atendiendo a lo que Carpizo afirma nos percatamos que "el Gabinete Presidencial funciona, en su caso, como lo que se denomina Consejo de Ministros cuando se da el supuesto previsto en el artículo 29 constitucional concerniente a la suspensión de garantías individuales por lo que el Presidente de la República deberá solicitar tal suspensión al Congreso de la Unión" (43). En relación directa y para efectos del mismo artículo 29 constitucional, el artículo 6º de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que el Presidente de la República acordará con los siguientes miembros del gabinete: los secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República, fungiendo como presidente el jefe del ejecutivo federal.

### **3.7.1- EL REFRENDO.**

Muy relacionadamente al tema de las secretarías de Estado, y propiamente hablando, al de sus titulares, así como también a los titulares de los departamentos administrativos, se encuentra la facultad constitucional conocida como Refrendo.

Esta facultad tácitamente impresa en la redacción del artículo 92 constitucional que a la letra dice: " Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y

órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”, “es una clara muestra de que la Constitución pretende establecer verdaderos colaboradores del Jefe de Estado en sus funciones gubernamentales, sustentando el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ejecuten y ordenen”. (44) Apoyando esta observación, Ulises Schmill afirma: “... el acto del Presidente no es un acto orgánico completo, sino uno parcial que necesita unirse con el acto del Secretario del Despacho correspondiente, para que el reglamento, el decreto o la orden del Presidente sean obligatorios”. (45)

Otra de las finalidades que tiene el refrendo —continúa Ulises Schmill— “es la de que el Secretario del Despacho pueda ilustrar al Presidente respecto a la oportunidad, conveniencia, legalidad y constitucionalidad del reglamento, decreto u orden en cuestión, además, prepara por medio del personal de la Secretaría a su cargo, la aplicación del documento ya refrendado”. (46)

### **3.8.- LOS PRESIDENTES DE MÉXICO.**

Este trabajo no estaría completo si se omitieran los nombres de los protagonistas que han hecho y dado forma al Presidencialismo Mexicano.

Luis de Hidalgo nos presenta una interesante nomenclatura de quienes han estado al frente del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, principiando en la etapa de la República Federal, la Central, la reivindicación de la Federal, pasando por la Dictadura de Santa Anna, los gobiernos posteriores a la Revolución

de Ayutla, la Dictadura de Díaz, y finalizando con los gobiernos emanados de la Revolución de 1910.

## **REPÚBLICA FEDERAL**

Guadalupe Victoria.- del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1829.

Vicente Guerrero.- del 1 de abril al 17 de diciembre de 1829.

José Ma. Bocanegra.- del 18 al 22 de diciembre de 1829.

Pedro Vélez en Triunvirato con Luis Quintana y Lucas Alamán.- del 23 al 31 de diciembre de 1829.

Anastasio Bustamante.- del 1 de enero de 1830 al 13 de agosto de 1832.

Melchor Múrcuz.- del 14 de agosto al 23 de diciembre de 1832.

Manuel Gómez Pedraza.- del 24 de diciembre de 1832 al 31 de marzo de 1833.

Valentín Gómez Farías.- del 2 al 16 de junio de 1833.

Antonio López de Santa Anna.- del 16 de mayo al 1 de junio de 1833.

Valentín Gómez Farías.- del 2 al 16 de junio de 1833.

Antonio López de Santa Anna.- del 17 de junio al 4 de julio de 1833.

Valentín Gómez Farías.- del 5 de julio al 26 de octubre de 1833.

Antonio López de Santa Anna.- del 27 de octubre al 15 de diciembre de 1833.

Valentín Gómez Farías.- del 16 de diciembre de 1833 al 23 de abril de 1834.

Antonio López de Santa Anna.- del 24 de abril de 1834 al 27 de enero de 1835.

Miguel Barragán.- del 28 de enero de 1835 al 26 de febrero de 1836.

### REPÚBLICA CENTRAL

José Justo Corro.- del 27 de febrero de 1836 al 18 de abril de 1837.

Anastasio Bustamante.- del 19 de abril de 1837 al 17 de marzo de 1839.

Antonio López de Santa Anna.- del 18 de marzo al 9 de julio de 1839.

Nicolas Bravo.- del 10 al 16 de julio de 1839.

Anastasio Bustamante.- del 17 de julio de 1839 al 21 de septiembre de 1841.

Javier Echeverría.- del 22 de septiembre de 1841 al 10 de octubre de 1841.

(47)

Antonio López de Santa Anna.- del 10 de octubre de 1841 al 25 de octubre de 1842.

Nicolás Bravo.- del 26 de octubre de 1842 al 3 de marzo de 1843.

Antonio López de Santa Anna.- del 4 de marzo al 3 de octubre de 1843.

Valentín Canalizo.- del 4 de octubre de 1843 al 31 de enero de 1844.

Antonio López de Santa Anna.- del 4 de junio al 11 de septiembre de 1844.

José Joaquín de Herrera.- del 12 al 20 de septiembre de 1844.

Valentín Canalizo.- del 21 de septiembre al 5 de diciembre de 1844.

José Joaquín de Herrera.- del 6 de diciembre de 1844 al 30 de diciembre de 1845.

Mariano Paredes de Arrillaga.- del 4 de enero al 27 de julio de 1846.

Nicolás Bravo.- del 28 de julio al 4 de agosto de 1846.

José Mariano Salas.- del 5 de agosto al 23 de diciembre de 1846.

## **REPÚBLICA FEDERAL**

Valentín Gómez Farías.- del 24 de diciembre de 1846 al 21 de marzo de 1847.

Antonio López de Santa Anna.- del 22 al 31 de marzo de 1847.

Pedro Ma. Anaya.- del 1 de abril al 19 de mayo de 1847.

Antonio López de Santa Anna.- del 20 de mayo al 15 de septiembre de 1847.

Manuel de la Peña y Peña.- del 16 de septiembre al 12 de noviembre de 1847.

Pedro Ma. Anaya.- del 13 de noviembre de 1847 al 7 de enero de 1848.

Manuel de la Peña y Peña.- del 8 de enero al 14 de mayo de 1848, y del 15 de mayo al 1 de junio de 1848.

José Joaquín de Herrera.- del 2 de junio de 1848 al 14 de enero de 1851.

Mariano Arista.- del 15 de enero de 1851 al 4 de enero de 1853.

Juan Bautista Ceballos.- del 5 al 7 de enero de 1853. Y del 7 de enero al 6 de febrero de 1853.

Manuel M. Lombardini.- del 7 de febrero al 19 de abril de 1853.

## **DICTADURA**

Antonio López de Santa Anna.- 20 de abril de 1853 al 11 de agosto de 1855.

Mariano Salas y Martín Carrera formando un Consejo.- del 9 al 13 de agosto de 1855.

### **GOBIERNOS POSTERIORES A LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA**

Rómulo Díaz de la Vega.- el 13 de agosto como jefe del D.F.

Martín Carrera.- del 14 de agosto al 11 de septiembre de 1855.

Rómulo Díaz de la Vega en Consejo compuesto por siete miembros.- del 12 de septiembre al 3 de octubre de 1855.

Juan N. Alvarez.- del 4 de octubre al 8 de diciembre de 1855.

Ignacio Comonfort.- del 9 de diciembre de 1855 al 30 de noviembre de 1857.

(48)

Benito Juárez.- del 19 de enero de 1858 al 14 de junio de 1861.

Del 15 de junio de 1861 al 7 de noviembre de 1865.

Del 8 de noviembre de 1865 al 24 de diciembre de 1867.

Del 25 de diciembre de 1867 al 30 de noviembre de 1871.

Del 1 de diciembre de 1871 al 18 de julio de 1872.

Sebastián Lerdo de Tejada.- del 19 de julio al 30 de noviembre de 1872.

José Ma. Iglesias.- del 31 de octubre al 27 de noviembre de 1876.

Porfirio Díaz.- del 28 de noviembre de 1876 al 5 de diciembre del mismo año.

Juan N. Méndez.- del 6 de diciembre de 1876 al 1 de febrero de 1877.

## **DICTADURA DÍAZ**

Porfirio Díaz.- del 16 de febrero al 4 de mayo de 1877.

Del 5 de mayo de 1877 al 30 de noviembre de 1880.

Manuel González.- del 1 de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884.

Porfirio Díaz.- del 1 de diciembre de 1884 al 30 de noviembre de 1888.

Del 1 de diciembre de 1888 al 30 de noviembre de 1892.

Del 1 de diciembre de 1892 al 30 de noviembre de 1896.

Del 1 de diciembre de 1896 al 30 de noviembre de 1900.

Del 1 de diciembre de 1900 al 30 de noviembre de 1904.

Del 1 de diciembre de 1904 al 30 de noviembre de 1910.

Del 1 de diciembre de 1910 al 30 de noviembre de 1911.

## **GOBIERNOS EMANADOS DE LA REVOLUCIÓN DE 1910.**

Francisco León de la Barra .- del 26 de mayo al 5 de noviembre de 1911.

Francisco I. Madero.- del 6 de noviembre de 1911 al 19 de febrero de 1913.

Pedro Lascurain.- el 19 de febrero de 1913. (49)

Francisco Carbajal.- del 15 de julio al 12 de agosto de 1914.

Alvaro Obregón.- del 14 al 19 de agosto de 1914.

Venustiano Carranza.- del 20 de agosto al 24 de noviembre de 1914.

Eulalio Gutiérrez.- del 19 de diciembre de 1914 al 20 de enero de 1915.

Roque González Garza.- del 30 de enero de 1915 al 11 de junio del mismo año.

Francisco Lagos Cházaro.- del 30 de junio al 30 de noviembre de 1915.

Venustiano Carranza.- del 1 de diciembre de 1915 al 21 de mayo de 1920.

Adolfo de la Huerta.- del 1 de junio de 1920 al 30 de noviembre del mismo año.

Alvaro Obregón.- del 1 de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924.

Plutarco Elías Calles.- del 1 de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928.

Emilio Portes Gil.- del 1 de noviembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

Pascual Ortiz Rubio.- del 5 de febrero de 1930 al 3 de septiembre de 1932.

Abelardo L. Rodríguez.- del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934.

Lázaro Cárdenas.- del 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940.

Manuel Avila Camacho.- del 1 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946.

Miguel Alemán Valdés.- del 1 de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952.

Adolfo Ruíz Cortines.- del 1 de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958.

Adolfo López Mateos.- del 1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964.

Gustavo Díaz Ordaz.- del 1 diciembre de 1964 al 30 noviembre de 1970.

Luis Echeverría Álvarez.- del 1 de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976.

José López Portillo.- del 1 de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982.

Miguel de la Madrid Hurtado.- del 1 de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988. ( 50 )

Carlos Salinas de Gortari.- del 1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994.

Y hasta la fecha de la elaboración del presente trabajo, se desempeña en el cargo presidencial desde el 1 de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León.

De su misma obra, Luis de Hidalgo nos Comenta las siguientes estadísticas:

Presidentes Interinos: 27

Presidentes Sustitutos: 7

Presidentes Provisionales: 10

Encargados del Poder Ejecutivo: 5

Vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo: 1

Regencias: 2

Gobiernos Provisionales: 2

Triunviratos Internos: 1

Depositario del Poder Ejecutivo: 1

El Poder Ejecutivo en manos de un Consejo: 2

Imperio: 1 aunque declarado insubsistente.

El Poder Ejecutivo bajo mando militar: 4

### En Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo: 1

Del cúmulo de gobernantes que fueron contenidos en un lapso de aproximadamente 164 años desde Guadalupe Victoria hasta Ernesto Zedillo se arroja un total de 61 ocupando algunos de ellos la Presidencia en varias ocasiones. Sobresalen las siguientes observaciones:

El primer Presidente de los Estados Unidos Mexicanos fue Guadalupe Victoria, con un régimen constitucional de cuatro años.

El primer Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que ejerció por primera vez tal cargo, en un período de seis años fue Lázaro Cárdenas.

El que más ocasiones ocupó la Presidencia fue Antonio López de Santa Anna, con once, aunque con todo y ello no logró en tiempo efectivo, completar lo de un sexenio.

Quién más tiempo estuvo en el poder fue Porfirio Díaz, por un tiempo mayor de treinta años, quien menos, fue Pedro Lascuráin por un tiempo de treinta minutos.

A continuación se analizarán las facultades del presidente en materia de legislación tema central de este ensayo.

### Citas Bibliográficas: CAPÍTULO III

- 30.- El Nacionalismo Revolucionario Mexicano - Antología, CEN del P.R.I., México, 1987. p. 116.
- 31.- ITURRIAGA José E., Op. cit. pp. 64 y 65.
- 32.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p. 49.
- 33.- El Nacionalismo Revolucionario..., Op. cit. p. 315.
- 34.- GARRIDO, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada. S.E.P., Siglo Veintiuno, México, 1986. p. 70.
- 35.- Ibid., p. 72
- 36.- Ibid., p. 74
- 37.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p. 57.
- 38.- DE LA HIDALGA, Luis. Op. cit. pp. 241 y 242.
- 39.- SERRA ROJAS, Andrés. La función constitucional del presidente de la república, en El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo. Porrúa, México, 1962. pp. 227-230.
- 40.- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. El Ejecutivo y su Gabinete. En Revista de la Facultad de Derecho de México, t. II, núm. 6, UNAM, México. 1952. p. 59.
- 41.- SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. Op. cit. p. 295.
- 42.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p. 73.
- 43.- Ibid., pp. 76 y 77.
- 44.- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. Op. cit. p. 66.
- 45.- SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. Op. cit. p. 292.

### Citas Bibliográficas: CAPÍTULO III

46.- Ibid., p. 293.

47.- DE HIDALGA, Hidalgo, no tiene señalada la fecha de conclusión de este periodo. Pero así lo señala, CARPIZO, Jorge. Op. cit. p.79.

48.- Nota.- CARPIZO, Jorge. señala también a Felix Zuloaga (21de enero de 1858 – 24 de diciembre de 1858); (24 de enero de 1859 – 2 de febrero de 1859); (9 de mayo de 1860 – 10 de mayo de 1860); Manuel Robles Pezuela (23 de diciembre de 1858 – 21 de enero de 1859); Miguel Miramón (2 de febrero de 1859 – 12 de agosto de 1860); (15 de agosto de 1860 – 24 de diciembre de 1860); J. Ignacio Pavón (13 de agosto de 1860 – 14 de agosto de 1860); en su cita bibliográfica en El Presidencialismo..., Op. cit. p. 80.

49.- Lascuráin, Pedro. resultó ser el más efímero de todos los presidentes, apenas si duró treinta minutos en el cargo, de las 10:30 p.m. a las 11.00 horas p.m., de la fecha señalada. Así lo señala: CARPIZO JORGE en su multicitada obra de El Presidencialismo..., Op. cit. p. 80.

50.- DE LA HIDALGA, Luis. Op. cit. pp. 229-245.

## **CAPITULO CUARTO**

### **FACULTADES DEL PRESIDENTE EN MATERIA DE LEGISLACIÓN**

## CAPITULO IV

### FACULTADES DEL PRESIDENTE EN MATERIA DE LEGISLACIÓN

En el capítulo a tratar se analizarán las facultades del Presidente de la República que emanan de tres grandes fuentes, las de procedimiento como son; la iniciativa legislativa, el veto, la publicación y la ejecución. Así como las facultades legislativas tema central de este trabajo a saber: Las situaciones de emergencia, la regulación para la estabilidad económica del país, la facultad reglamentaria, en materia de salubridad general y los tratados internacionales.

Cabe hacer mención que también se analizarán en este capítulo las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, el periodo ordinario de sesiones al Congreso, la convocatoria a sesiones extraordinarias al Congreso, el informe presidencial y la independencia del poder Legislativo.

#### 4.1.- LAS FACULTADES PRESIDENCIALES.

En México el Presidente de la República goza de múltiples y muy variadas facultades, que le son atribuidas con la finalidad de que cumpla cabalmente con sus funciones. Pero ¿quién le atribuye tales facultades que lo hacen ser un ente casi omnipotente en nuestro país?

A tal cuestionamiento Jorge Carpizo responde: "El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias, y el sistema político". (51) En efecto, es la Constitución Mexicana y

las leyes que de ella emanan las fuentes de poder del presidente mexicano. Todas sus atribuciones y facultades están ahí, en uno u otro documento, impresas, constituyendo el fundamento legal en que basa el presidente su cotidiano actuar.

“El sistema político lo hace ser, por su parte, jefe supremo del partido oficial (Partido Revolucionario Institucional)”. (52) Respecto a este partido político, cuyos candidatos presidenciales han triunfado en las contiendas electorales de los últimos setenta años aproximadamente.

#### **4.1.1.- LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**

Para iniciar, el presidente está facultado para intervenir en el proceso legislativo. De conformidad con el artículo 71 fracción I, el presidente tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, facultad que ha ejercido considerablemente. Y así lo corrobora Héctor Fix-Zamudio al decir que: “La dirección legislativa del presidente es casi absoluta, ya que más del noventa por ciento de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión son iniciadas por el Ejecutivo”. (53)

Jorge Carpizo señala que “...el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley”. (54)

Este fenómeno es explicable si tomamos en cuenta el grado de especialidad que tiene en distintas materias, los administradores y técnicos al servicio del Poder Ejecutivo. Y es precisamente sobre dichas materias que las iniciativas de ley están encausadas. Lo que quiere decir que debido al cotidiano contacto con las materias

sobre las cuales se legisla, estos administradores y técnicos están más capacitados que los miembros del Poder Legislativo para sugerir u opinar respecto a la configuración de una iniciativa de ley. Esto no implica, que la función legislativa de los diputados y senadores al Congreso de la Unión sea ociosa ya que es obvio que ellos también están facultados para iniciar leyes pero, pueden revisar las iniciativas del Ejecutivo, criticarlas, sancionarlas o modificarlas.

#### **4.1.2.- EL VETO.**

De Pina Vara, define que: “ EL veto es la potestad otorgada por la Constitución Federal al jefe de Estado, en virtud de la cual puede objetar una ley aprobada por el Congreso de la Unión”. (55)

Serra Rojas, opina que: “El veto es la autorización que otorga la Constitución al Presidente de la República para oponerse a la promulgación de una ley”. (56) Esto lo encontramos señalado en el inciso a) del artículo 72 constitucional que en otras palabras es, el derecho que tiene el presidente de hacer observaciones a las leyes ya aprobadas por el Congreso de la Unión y que dado ese hecho el Congreso estará obligado a discutirla nuevamente.

Tena Ramírez lo define de la siguiente manera “... el veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”. (57)

Por su parte, los legisladores podrán superar las observaciones del Ejecutivo si tanto la Cámara de origen del proyecto, como la Cámara revisora al discutirlo nuevamente, lo confirman por las dos terceras partes del número total de votos, convirtiéndose así el proyecto, en ley o decreto. Estas disposiciones las encontramos en el artículo 72 inciso c) que finalmente, señalan al presidente la promulgación del documento de que se trate.

#### **4.1.3.- LA PUBLICACIÓN.**

Los términos publicar y promulgar muchas veces se han empleado como sinónimos, tal y como sucede en los incisos a) y c) del artículo 72 Constitucional. Se establece que Promulgar es involucrar la fuerza del Estado en cumplimiento de las disposiciones legales, en tanto que Publicar, es simplemente darla a conocer publicándola.

En este orden de ideas el artículo 89 constitucional fracción I, faculta al presidente y lo obliga a efectuar la promulgación de las leyes, así como también su ejecución, expedidas por el Congreso de la Unión. Esta facultad de promulgar las leyes lleva implícita la facultad de publicarlas, requisitos indispensables para hacer efectiva su obligatoriedad.

Jorge Carpizo comenta "...En el caso de que el Presidente no publique una ley, está incumpliendo una obligación constitucional, quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política..." . (58)

El presidente al promulgar y publicar una ley lo hace a través del Diario Oficial de la Federación en donde manifiesta la existencia de la misma, expone el texto y señala la fecha en que cobrará vigencia, a fin de que los sujetos a quienes está dirigida, tengan conocimiento de ella y se apeguen a sus lineamientos.

Con posteridad al momento propiamente legislativo, el presidente tiene la facultad de reglamentar las leyes acatando lo dispuesto en la misma fracción I del artículo 89. Este tema lo abordaremos más adelante para dar paso ahora a la ejecución de las leyes.

#### **4.1.4.- LA EJECUCIÓN.**

Dentro de la misma fracción I del citado artículo 89, como ya habíamos mencionado anteriormente, se encuentra la facultad de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso. Esta facultad cometa Carpizo: " es tan importante que le dio nombre al poder que la realiza". (59)

"Ejecutar es realizar, llevar al plano de lo práctico el mandato de la ley, hacer que se cumpla lo que en ella se autoriza o hacerla efectiva al momento de aplicarla al caso concreto". (60)

Tena Ramírez señala: "...la ejecución de una ley consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos la ley expedida por el poder legislativo". (61)

Esto quiere decir, que el ejecutar la ley es ponerla en práctica, velar por su cumplimiento, que para esto el presidente se auxilia de los tribunales competentes;

es hacerla efectiva aplicando las sanciones a que se hacen acreedores quienes la infringen o la soslayan, o también es, realizar los actos materiales tendientes a consumir el fin jurídico de la misma.

#### **4.2.-FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE.**

Independientemente de las facultades que el presidente tiene en el procedimiento legislativo – como son, la de iniciar leyes, vetarlas, publicarlas y ejecutarlas, posee también algunas otras más que con carácter de extraordinarias le atribuye, para legislar, la Constitución.

Y son extraordinarias porque con base en lo que dispone el artículo 49 constitucional, que prohíbe la reunión de dos o más de los poderes de la Federación en una sola persona o corporación, o el Legislativo en un solo individuo, se dan las excepciones en que el Presidente de la República tendrá la facultad de legislar, señalando como tales excepciones los supuestos de los artículos 29 y 131 párrafo segundo.

Asimismo, se consideran dentro de estas facultades extraordinarias los supuestos y disposiciones de los artículos 89 fracción I, 73 fracción XVI y 133. Se analizarán cada uno de ellos.

#### **4.2.1.- LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA.**

En consideración de este supuesto, el artículo 29 constitucional otorga al Ejecutivo Federal y con la autorización del Congreso o en su caso, de la Comisión Permanente, la facultad de dictar las disposiciones legislativas tendientes a suspender las garantías en todo el país o en lugar específico, con la finalidad de hacer frente sin contrariedades y de manera rápida y eficaz al estado de emergencia o estado de sitio que se suscitare.

"La suspensión de garantías requiere del acuerdo tomado entre el Presidente de la República y los funcionarios señalados en el artículo 6º. de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lugar de lo que antes se denominaba Consejo de Ministros, que finalmente resultan ser los mismos. Este grupo de funcionarios será integrado por: los secretarios de Estado, los jefes del departamento administrativo y el procurador general de la República". (62) Para que el Presidente de la República puedan proceder con la suspensión de garantías, requiere, primordialmente, de la autorización del Congreso o la Comisión Permanente en su caso.

Ahora, se entiende como estado de emergencia las hipótesis que señala la misma Constitución: la invasión, la perturbación grave de la paz pública o en todo caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Es así como, solo y únicamente en estos casos de emergencia el presidente podrá hacer uso de la facultad de legislar, misma que le confiere la Constitución de suspender las garantías individuales.

#### **4.2.2.- LA REGULACIÓN PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS.**

El segundo párrafo del artículo 131 constitucional faculta al Congreso de la Unión para autorizar al Ejecutivo para que legisle aumentando, disminuyendo, suprimiendo o creando nuevas cuotas a las tarifas de importación y exportación respecto a las expedidas por el propio Congreso de la Unión. El Ejecutivo también podrá, prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. Todo esto con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en este ramo, en beneficio del país.

Finalmente, el presidente, cada año, deberá someter a la aprobación del Congreso de la Unión el uso que de estas facultades hubiere hecho.

#### **4.2.3.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

El artículo 89 fracción I otorga al Presidente de la República esta facultad de reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión. "Esta facultad que siendo una actividad administrativa desde el punto de vista formal, lo es legislativa desde el punto de vista material". (63).

Esta facultad está implícitamente impresa en la redacción del artículo y fracción señalados de acuerdo a los cuales el Presidente de la República tiene la

obligación y la facultad de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Para Gabino Fraga “proveer es el poner los medios adecuados para conseguir el fin, objetivo que en este caso es el de la ejecución de las leyes”. (64) “Ya razonado esto, se considera que uno de los medios de proveer a la esfera administrativa, es la expedición de los reglamentos pertinentes”. (65)

Por su Parte, Andrés Serra Rojas afirma “que el reglamento es una norma expedida por el presidente para la ejecución de la ley, estando dirigido a las personas que se encuentren en los casos que esta última prevé. Asimismo, señala que el reglamento se distingue de la ley, en que mientras aquél es emanado del poder ejecutivo, ésta proviene del Poder Legislativo” (66); “considerando que la ley es al reglamento, lo que la Constitución es a la ley: su fundamento y su base de existencia”. (67)

#### **4.2.4.- EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL.**

Esta facultad permite al Presidente de la República dictar medidas de salubridad cuando la situación lo apremie. Estas medidas de salubridad son de dos órdenes a saber:

- las que dicte el Consejo de Salubridad General, y
- las que dicte el Departamento de Salubridad, hoy la Secretaría de Salud.

El artículo 73 fracción XVI, inciso 1º., establece el Consejo de Salubridad General que dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país. Las medidas que el Consejo ponga en vigor en lo respectivo a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneren la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

El inciso segundo de la fracción en cuestión, faculta al Departamento de Salud – como ya se aclaró – hoy Secretaría de Salud – a que en casos de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

#### **4.2.5.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

“Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 89 fracción X, y 76 fracción I, el Presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado de la República. Y en concurrencia, el artículo 133 dispone que todo tratado que esté de acuerdo con la Constitución celebrado por el Presidente y aprobado por el Senado, junto con las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución y, la misma Constitución conforman la Ley Suprema de toda la Unión. Lo que quiere decir, que éstos tratados son parte del orden jurídico

mexicano, son, por lo consiguiente de aplicación interna". (68) Es de esta manera como el Ejecutivo puede legislar, ya que todo el contenido de los tratados es acordado bilateralmente o multilateralmente entre el Presidente de la República y la potencia o potencias extranjeras. De igual modo se manifiesta la facultad de legislar para el orden interno por parte del Presidente, al modificar, derogar o adicionar un tratado ya celebrado y de aplicación en el país.

#### **4.3.- RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO.**

En el nutrido articulado de nuestra Constitución Política se prevén múltiples relaciones de índole político – administrativo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Algunas de estas relaciones ya fueron analizadas anteriormente en los casos de la iniciativa del presidente para crear nuevas leyes, el veto, la publicación, etc., o la legislación de emergencia, la facultad reglamentaria y las demás actividades que ya conocemos.

Otras relaciones más entre el ejecutivo y el legislativo, son, por ejemplo, las que se dan en torno al período ordinario de sesiones del Congreso, la convocatoria a sesiones del Congreso, la convocatoria a sesiones extraordinarias, y el informe presidencial, mismas que analizaremos a continuación.

#### **4.4.- EL PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO.**

De conformidad con el artículo 65 constitucional, el Congreso se reunirá el 1º de septiembre y el 15 de marzo de cada año para celebrar el primero y segundo período de sesiones respectivamente, durará el tiempo que sea necesario para atender los asuntos correspondientes, - esto ya en el artículo 66 -, pero sin exceder, en el primer caso del 15 de diciembre del mismo año, excepto en el caso que establece el artículo 83 constitucional y el segundo del 30 de abril, del mismo año.

Ahora bien, en caso de desacuerdo entre ambas Cámaras para fijar la fecha en que habrán de dar término las sesiones, esto antes de las fechas señaladas como límite, será, el Presidente de la República, quien resuelva tal desavenencia.

El Ejecutivo también podrá intervenir, en el supuesto de habiendo convenido la Cámara alta y la baja trasladar su residencia a otro lugar, difirieran, en el tiempo, modo o lugar para verificar la traslación, por lo que el Ejecutivo deberá elegir alguna de las posturas para dar fin a la controversia. Ninguna de las Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días. Esta disposición se encuentra en el artículo 68 constitucional.

El artículo 69 ordena que al abrirse el primer período de sesiones ordinarias del Congreso, asista el Presidente de la República, a presentar su informe anual de actividades y el estado general que guarda la administración pública del país. Este tema se abordará más adelante.

#### **4.4.1- LA CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS.**

Esta facultad del presidente de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, se aprecia un tanto condicionada debido a la clara redacción del artículo 89 constitucional fracción XI, que le otorga tal facultad en caso de que la Comisión Permanente así lo acuerde. Y aunando a esto lo que señala la fracción IV del artículo 79 que atribuye a la Comisión Permanente el acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias.

Esto que parecería tener ciertos matices de independencia del Congreso frente al Presidente de la República; se desvanece ante la práctica política en la que es evidente que “cuantas veces el Presidente solicita a la Comisión Permanente la convocatoria a períodos extraordinarios de sesiones, la Comisión lo acuerda...” (69)

#### **4.5.- EI INFORME PRESIDENCIAL.**

El informe presidencial es, en atención a las disposiciones del artículo 69 constitucional, el informe que por escrito deberá presentar el Presidente de la República el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso; acto al que está obligado a asistir.

Se ha acostumbrado a escuchar y ver dicho informe, a través de los medios masivos de comunicación, el día primero de septiembre de cada año.

Este informe tiene la finalidad de dar a conocer, por parte del presidente, el estado general que guarda la administración pública del país. Se estima que este informe sea leído por el presidente aunque no exista fundamento legal que lo obligue a ello. "Esto se debe a que la lectura del mismo se ha convertido en un acto protocolario y político", (70) "del tal manera que abarca dos aspectos; una síntesis de la situación de la administración pública federal y un mensaje político". (71) A finalizar la lectura del informe se da un suceso que no está regulado tampoco, por norma alguna, y que es el de responder al multicitado informe. "La práctica política ha llevado a que el Presidente de la Cámara de Diputados sea quien se encargue de dar respuesta al informe del presidente". (72)

Por otro lado, el artículo 93 constitucional, obliga a los Secretarios del Despacho y Jefes de los Departamentos Administrativos a rendir un informe al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, una vez que esté abierto al período de sesiones ordinarias. En este artículo no se especifica cuál de los dos períodos ordinarios de sesiones, pero es de suponerse que si en el caso del Presidente de la República se trata del primer período, también sea este para los Secretarios del Despacho y Jefes de los Departamentos Administrativos, tomando en cuenta que también ellos forman parte de la administración.

#### **4.6.- LA INDEPENDENCIA DEL LEGISLATIVO.**

En México, en nuestro sistema político, la independencia del Poder Legislativo es mediana. Esto se debe, principalmente, a que "la mayoría de los miembros del

parlamento son miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el Presidente de la República". (73) Esto trae como consecuencia, una subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo. Esta subordinación se explica de la siguiente manera:

Como anteriormente se comentó, "la mayoría de los miembros del parlamento son miembros del partido dominante, y aunque este partido tiene sus propios jefes, reconoce como máximo líder al Presidente de la República". (74)

Por lógica, todos los miembros del Congreso representantes del partido estarán de acuerdo con la política realizada por el presidente, que sino es por convicción propia, será por disciplina partidista, lo que inclinará la balanza de equilibrio del poder a favor del Ejecutivo.

Así, en estas condiciones, el Presidente de la República se encontrará con un Congreso dócil, que si no totalmente, sí por mayoría aprobará y verá con buenos ojos toda política que el Jefe del Ejecutivo realice.

Todo esto, a pesar de que los miembros del Congreso tienen garantizado su independencia por la Constitución. Esto es claro en los artículos 61 constitucional, el cual establece el principio de inviolabilidad e irresponsabilidad, y 108 al 111 constitucional que a su vez establecen el principio de inmunidad. Jorge Carpizo dirá. "...los senadores y diputados gozan de fuero; es decir, que mientras desempeñen esos cargos no pueden ser perseguidos penalmente, o sea, son inmunes, no se puede ejercitar acción penal contra ellos, si antes no han sido desaforados por su propia cámara". (74 bis)

Una vez analizadas las facultades del Ejecutivo en materia de legislación, se pasará ahora al análisis de las facultades metaconstitucionales del presidente.

### Citas Bibliográficas: CAPÍTULO IV

- 51.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p.82
- 52.- COSÍO VILLEGAS, Daniel. Op. cit. p.29.
- 53.- FIX ZAMUDIO, Héctor. La supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano, en comunicaciones mexicanas al VII congreso internacional de derecho comparado. Cuadernos de Derecho comparado, núm. 6, UNAM, México, 1967. p.159.
- 54.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. pp. 83 y 84.
- 55.- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 3ª. Ed., México, 1973. p.334.
- 56.- SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. p.238.
- 57.- TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. p.458.
- 58.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p. 94
- 59.- Idem.
- 60.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p.239.
- 61.- TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. p.458.
- 62.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. pp. 76 y 77.
- 63.- FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. cit., p. 168.
- 64.- Citado por SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, Op. cit., p.290.
- 65.- FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. cit., p. 169.
- 66.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 244
- 67.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p.107.

### **Citas Bibliográficas: CAPÍTULO IV**

68.- Ibid., p. 105.

69.- VALADES, Diego. El Sistema Político Mexicano, en Anuario Jurídico Núm. VII, UNAM, México, 1980. p. 273.

70.- Ibid., p. 274.

71.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit., p. 114.

72.- VALADES, Diego. Op. cit. p.274.

73.- COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit. p. 29.

74.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. cit. p.181.

74 bis.- CARPIZO, Jorge. El sistema representativo en México, en Revista Jurídica , T. XXIII, núm. 2, Jalapa, Veracruz. Poder Judicial del Estado, México, 1972. p.25.

## **CAPITULO QUINTO**

### **FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**

## CAPITULO V

### FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE

Por lo que respecta a este capítulo se analizarán las facultades metaconstitucionales del presidente emanadas del sistema político, la jefatura del partido dominante, el partido revolucionario institucional (PRI); la sucesión presidencial y la designación y remoción de los gobernadores de los estados.

#### 5.1.- JEFATURA DEL PARTIDO DOMINANTE.

Hablar del partido dominante en México, es hablar de uno de los dos protagonistas del escenario del sistema político mexicano, el Presidente de la República por un lado, y el partido político dominante por el otro. En otras palabras, "...las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder ejecutivo con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante". (75)

Reinaldo Chalbaud afirma que en la mayoría de los Estados en los que funciona un régimen presidencial, el Presidente de la República es de hecho, jefe del partido gobernante, "a pesar de que, como titular de la jefatura del mismo figure otro dirigente de dicha organización política". (76)

En opinión de Miguel de la Madrid y tratándose del caso concreto de México apunta que "no obstante que este partido -el Revolucionario Institucional- tiene sus

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

jefes propios, reconoce como su líder máximo al Presidente de la República en ejercicio. Esto le agrega una investidura de poder adicional al individuo que ocupa la Presidencia, lo cual influye definitivamente en la práctica del sistema constitucional y en el proceso político". (77)

"Pero esto no es todo, ya que de la misma manera como el Presidente liderea el partido a nivel nacional, los gobernadores de los Estados hacen lo propio con los funcionarios partidistas en sus respectivas entidades federativas en forma similar que los municipios aglutinan las funciones políticas". (78)

Por su parte, Jorge Carpizo afirma "que el hecho de que el Presidente de la República sea el jefe real del PRI le otorga, metaconstitucionalmente, las facultades de designar a su sucesor; de nombrar a los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados y los principales presidentes municipales. Además continúa –Carpizo -, debido a que el PRI es un partido predominante y semioficial integrado por sectores, permite que el Presidente ejerza su control sobre las principales organizaciones de obreros, campesinos, profesionales y del sector popular que resultan ser las organizaciones más fuertes del país". (79)

Así, en este orden de ideas no podrían examinarse las características de nuestro sistema político sin tener presente la acción desarrollada por el Partido Revolucionario Institucional que es el órgano político que funciona como instrumentador de las decisiones político – electorales del Presidente de la República.

### 5.1.1.- EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).

Al celebrarse el 18 de enero de 1946 la segunda Convención Nacional Ordinaria de PRM (Partido de la Revolución Mexicana) antes PNR (Partido Nacional Revolucionario) con la finalidad de realizar ajustes estructurales y estatutarios al partido, éste sufre su segunda transformación al actual (PRI) Partido Revolucionario Institucional. “En esta convención se proclama candidato a la Presidencia de la República al licenciado Miguel Alemán Valdés quien obtiene el triunfo electoral y asume el cargo el 1° de diciembre del mismo año” (80), “y es con quien se rompe con el llamado Presidencialismo Militar y se inicia al Presidencialismo Civil o Civilismo”. (81) También, en esta misma convención, “se elige como primer presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI al general y doctor Rafael Pascacio Gamboa y se define como lema oficial del partido el de “Democracia y Justicia Social”. (82)

Algunos de los acuerdos tomados en dicha convención fueron los siguientes: el PRI se define como “una asociación nacional, constituida por la mayoría progresista del país, para el sostenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y revolucionarias, mediante la función electoral de los ciudadanos y la orientación política, social y económica del pueblo mexicano; los miembros del partido se agrupan en tres sectores a saber: el obrero, el agrario y el popular, los cuales aglutinan a campesinos y obreros organizados, contingentes de trabajadores independientes, empleados públicos, cooperativistas, artesanos, estudiantes, profesionistas, comerciantes en pequeño, pequeños propietarios rurales, urbanos y

demás elementos afines en tendencias o intereses que acepten los principios de la Revolución Mexicana". (83)

Respecto a su Declaración de Principios, contiene entre otros puntos: "el mantenimiento y el perfeccionamiento de las instituciones; la educación cívica y preparación política del pueblo; la igualdad de derechos y prerrogativas entre el hombre y la mujer; el perfeccionamiento del sistema democrático y el rechazo a la subordinación del partido a organizaciones políticas extranjeras". (84)

Años más tarde a esta convención, "el 4 de marzo de 1973 se constituye el Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria (MNJR), Actual Frente Juvenil Revolucionario (FJR), que resulta ser el canal de participación para que los jóvenes se incorporen a la acción política. Para el 20 de agosto del mismo año se integra la Agrupación Nacional Femenil Revolucionaria (ANFER), hoy Consejo para la Integración de la Mujer (CIM), cuyas funciones son muy similares a las del FJR tratándose, evidentemente, de las mujeres miembros del partido". (85)

A lo largo de su historia, el Partido de la Revolución, sea PNR, PRM o PRI ha sabido mantenerse en el poder. Desde su creación en 1929 hasta hoy, todos sus candidatos a la Presidencia de la República han obtenido el triunfo, iniciando con Pascual Ortiz Rubio hasta Ernesto Zedillo Ponce de León actual Presidente de la República

El caso del PRI en México; existen variadas opiniones respecto a las relaciones que aquél sostenga con el Gobierno o con el Presidente de la República una vez sabido que éste es el líder máximo del partido, citaremos dos de ellas. Diego Valadés manifiesta: "La consecuencia práctica de la formación de un partido político

que en su momento aglutinó a todas las corrientes importantes surgidas del movimiento revolucionario iniciado en 1910, fue la de poner en manos del Presidente de la República un eficaz instrumento político para el ejercicio y centralización del poder". (86)

Por su parte, Jorge de la Vega Domínguez expresidente del CEN del PRI asevera que. "No han de confundirse Gobierno y Partido. Son distintos por naturaleza y por función. Sin embargo, en un régimen democrático, sea presidencialista o parlamentario, el partido en el poder es corresponsable político de todas las acciones del gobierno". (87)

## **5.2.- LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL.**

Sin mencionar las excepciones que pudieran darse, cuando llega la finalización del período sexenal del Presidente de la República en ejercicio, existe ya el Presidente electo que habrá de sucederlo. Esta sucesión presidencial revista una gran importancia y despierta un gran interés aproximadamente desde un año antes de que el Presidente electo sea declarado como tal y tome posesión de la Presidencia. Esto se debe, sin temor a equivocarnos, a que es, en aquellos tiempos del "año anterior" a que nos referimos, cuando el proceso de sucesión comienza a desarrollarse tal y como lo ha marcado la práctica política en México, por la sola situación de que en ese entonces ya habrá sido electo y presentado a la opinión pública el candidato del PRI a la Presidencia de la República y que debido al predominio ejercido por el mencionado partido en el terreno político – electoral en el

país, incita y motiva la presuposición pública de que ese candidato tiene amplias posibilidades de ser el vencedor en la correspondiente contienda electoral, como ha sucedido con todos sus candidatos al mismo cargo desde su fundación en 1929.

Ante esta situación de predominio político electoral establecido por el PRI que aventura en afirmar que su candidato presidencial será, el próximo Presidente de la República, se hace el siguiente cuestionamiento: ¿Quién o quienes eligen al candidato del PRI? .

Daniel Cosío Villegas señala “que la mayoría de los politólogos coinciden respecto a que es el Presidente saliente quien designa al candidato del PRI a la Presidencia de la República, debiendo someter tal designación a la opinión o consejo de los expresidentes a fin de que ratifiquen o reprueben la elección realizada”. (88) Por otro lado, “se ha afirmado que del presidenciado de Abelardo L. Rodríguez nació la ley consuetudinaria según la cual un Presidente hace a otro Presidente, instaurándose también el llamado VOTO APROBATORIO que supuestamente dan los ciudadanos mexicanos al candidato del partido oficial”. (89)

Para Jorge Carpizo, “una de las principales facultades que posee el Presidente de la República provenientes del sistema político es precisamente, la de designar a su sucesor y asevera, en contraposición a lo dicho por Cosío Villegas que tiene para ello un margen muy amplio de libertad para hacerlo, limitándose únicamente a que el “escogido” no vaya a ser profundamente rechazado por los amplios sectores del país. Fuera de ello, su discrecionalidad es casi total”. (90)

En opinión de R. Pérez Ayala, una de las leyes no escritas en el presidencialismo mexicano es el siguiente: el Presidente de la República al asumir

su encargo sabe, desde ese momento, el nombre de su sucesor por lo que es preparado el supuesto candidato durante todo el sexenio. "De ninguna manera – continúa Pérez Ayala – existe improvisación en la exaltación presidencial, porque en todos los casos, la candidatura corresponde exactamente a un esquema preciso del Presidente en funciones". (91)

Por su parte, Berta Lerner Sigal manifiesta que debido a la jefatura real del Partido ostentada por el Presidente de la República "aumenta la influencia decisiva que éste tiene en el momento de la sucesión presidencial". Esto lo explica argumentando que el hecho de que el candidato victorioso del Partido se convierta en su jefe real se justifica de la siguiente manera: "si es su mejor hombre para ocupar la presidencia, es también el más capaz para dirigir la política del partido". (92) Por lo tanto, quién mejor que él (el Presidente de la República en su calidad de jefe del partido); para elegir al hombre idóneo como candidato del PRI y sobre todo, para ocupar la Presidencia de la República.

A este respecto Alberto G. Salceda señala el cuestionamiento que mediante el sufragio se plantea al elector, a lo que niega sea el siguiente: ¿quién te conviene que sea el Presidente de la República?. Pero afirma sea este otro ¿quién le conviene a la República que sea su Presidente? Y continua que para contestarla congruentemente deberá conocer de las necesidades generales y colocar el bien común por encima de su bien particular. (93) Seguramente y con los antecedentes que hemos visto en mucho tiempo, antes de que el elector conteste el cuestionamiento referido, "alguien" que realmente tiene una visión general de la problemática nacional ya pensó en ello, a la vez que designaba al candidato del PRI esperando resulte el hombre idóneo y

más conveniente de lograr el triunfo en la contienda electoral por la Presidencia de la República.

### **5.3.- DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DE LOS GOBERNADORES.**

Estos temas presentan un gran interés por el hecho de ser el Presidente de la República quien toma tales determinaciones. Respecto a la designación de los gobernadores ésta es explicable si reconsideramos lo que con anterioridad ya vimos, el Jefe del Ejecutivo es el jefe real del PRI, partido que ha obtenido el triunfo en todas las elecciones del Presidente de la República y de la mayoría de las elecciones a Gobernadores y él mismo (el Presidente); está facultado políticamente para designar a su sucesor, lo que nos hace pensar que si así se conduce respecto a tan importante servidor público pues con mayor soltura lo hará tratándose de los candidatos de su partido a gobernadores de los Estados.

Diego Valadés señala que la disyuntiva a la que se enfrenta el Presidente de la República al momento de designar al candidato del PRI a la gubernatura de algún Estado es la de "dar cauce a las expectativas de los grupos locales llevando al poder a alguien con fuerza o al menos con identificación también local, o bien, a manera de procónsul designar a quien corresponda a su estricta confianza". (94) Pudiéndose dar el caso inmejorable de que alguien reúna ambas características..

Por otro lado, "a diferencia de lo que sucede en el sistema político mexicano, en la República de Venezuela la propia Constitución faculta al Presidente de la

República para designar a los gobernadores quienes están obligados a cumplir las órdenes y resoluciones que aquél les dicte". (95)

En lo que a la remoción de los gobernadores concierne, debemos señalar que ésta puede ser llevada a cabo de dos formas: en términos constitucionales o en términos del sistema político.

En términos constitucionales será con base en el artículo 76 fracción V que señala como facultad exclusiva del Senado la de declarar, cuando haya desaparición de los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional a propuesta en terna del Presidente de la República, en tanto se convocan y desarrollan elecciones para elegir gobernador constitucional. La propia Constitución establece que la ley (29 de diciembre de 1978) reglamentará el ejercicio de las facultades a que se refieren las fracciones V y VI del mismo artículo 76.

"Generalmente quien solicita al Senado dicha declaración es el Secretario de Gobernación y en algunas ocasiones tales declaraciones han sido hechas en bloque como fueron los casos que se presentaron para remover a los gobernadores Carrancistas y a los que apoyaron a De la Huerta". (96)

En términos del sistema político la remoción de un gobernador se efectúa mediante el poder de persuasión que posee el Presidente de la República insinuando la renuncia del gobernador requerido. A tal requerimiento deberá acceder en virtud del "compromiso político y la disciplina de partido a que le subordinan al Ejecutivo Federal, ya que si bien es cierto que se trata del jefe del ejecutivo de un Estado libre y soberano, también es cierto que fue por medio del Partido (PRI) que

llegó a tal cargo y fue el Presidente de la República quien lo hizo candidato del Partido, en última instancia.

Por último se analizarán las limitaciones al poder presidencial.

### **Citas Bibliográficas: CAPÍTULO V**

- 75.- COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit., p.21
- 76.- CHALBAUD ZERPA, Reinaldo. El sistema político de los Estados Unidos, en Estudios en Honor del Doctor Luis Recaséns Siches, Vol., II, UNAM, México, 1987. pp. 133 y 134.
- 77.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. cit. p. 181.
- 78.- PEREZ AYALA, R. Op. cit. p. 125.
- 79.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit. p. 191.
- 80.- CDE del PRI Veracruz, PRI 58 años, México, 1987. p.29.
- 81.- A TRAVÉS DE LOS SIGLOS. Compendio general de México. t-VI, Ed. Valle de México, p.404.
- 82.- CDE, PRI 58 años, Op. cit., p.31.
- 83.- Ibid., p. 30.
- 84.- Ibid., p. 31.
- 85.- Ibid., p. 45.
- 86.- VALADES, Diego. Op. cit. p. 288.
- 87.- DE LA VEGA DOMINGUEZ, Jorge. Mensaje en el Acto de la Unidad Revolucionaria. CEN del PRI, México, 1987. p. 15.
- 88.- COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit. p. 17.
- 89.- Compendio General de México..., Op. cit. p. 395.
- 90.- CARPIZO, Jorge. Notas sobre el Sistema Presidencial. Op. cit. p. 303.
- 91.- PEREZ AYALA, R. Op. cit. pp. 30 y 31.

## **Citas Bibliográficas: CAPÍTULO V**

- 92.- LERNER SIGAL, Bertha. El Partido Revolucionario Institucional en México: realidad política de sus partidos, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1977. p. 99.
- 93.- SALCEDA, AlbertoG. Op. cit. p. 39.
- 94.- VALADES, Diego. Op. cit. 289.
- 95.- MORENO SANCHEZ, Manuel. Citado por CARPIZO, Jorge en, El Presidencialismo..., Op. cit. p. 198.
- 96.- CARPIZO, Jorge. Notas sobre el Sistema Presidencial..., Op. cit. pp. 303 y 304.

**CAPITULO SEXTO**

**LIMITACIONES AL PODER PRESIDENCIAL**

## CAPITULO VI

### LIMITACIONES AL PODER PRESIDENCIAL

En este último capítulo se contempla el análisis de las limitaciones al poder presidencial que, pueden ser de dos tipos y que a continuación se detallarán, el juicio político de responsabilidad, el Congreso y sus controles sobre el presidente y, los factores de limitación al poder del presidente.

#### **6.1.- EL JUICIO POLÍTICO DE RESPONSABILIDAD.**

Al abordar este capítulo sobre las limitaciones al poder presidencial entre el hacer o actuar del Presidente y precisamente, las limitaciones o controles que le son impuestos, en virtud de las cuales deberá omitir o abstenerse de ciertos actos. Tales limitaciones pueden ser de dos tipos: constitucionales, por un lado, e implícitas al sistema político, por el otro. Las primeras están previstas en el mismo documento que lo dotó (al presidente) de tantas facultades, con el firme propósito de implantar un cierto equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la Constitución de 1917; las segundas, como también es claro, son aquellas que han sido establecidas en virtud de la práctica política realizada dentro de nuestro sistema político.

El juicio político de responsabilidad. Desde la Constitución de 1857 se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, posteriormente en el ordenamiento legal de 1917 también ocurrió tal inserción. "Sin embargo fue hasta 1940 cuando se reglamentó el articulado correspondiente de la Constitución en vigor". (97) Actualmente tal disposición está regida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo artículo segundo establece que serán sujetos de dicha ley los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional por lo que el Presidente de la República queda fuera del alcance de esta ley ya que el mismo artículo citado lo contempla y hace referencia a él (al presidente) pero en su párrafo segundo.

Las responsabilidades de los servidores públicos están previstas en el Título Cuarto de la Constitución que comprende los artículos 108 al 114 y al referirse al Presidente de la República en el párrafo segundo del 108 constitucional, establece que durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. "Esta situación excepcional de que goza el Presidente, obedece al claro propósito del Constituyente de 17 de protegerlo contra una decisión hostil de la Cámaras, las cuales de otro estarían en posibilidad de suspenderlo o destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera" (98), González Bustamante afirma "que en este caso lo que la disposición constitucional protege no es a la persona, sino a la función". (99)

La Constitución de 1857 señalaba en su artículo 103 como responsabilidad del Presidente además de los dos casos ya mencionados, "la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral". (100)

En el artículo 108 constitucional en el que se manejan los términos “traición a la Patria y delitos graves del orden común” como motivos de acusación contra el Presidente de la República durante su encargo, se asoma la incertidumbre de definir con exactitud cuáles son o en qué casos el Presidente puede incurrir en tales faltas.

Esto quiere decir, “que además del fuero-inmunidad”, (101) de que goza el Presidente de la República existe una ausencia de tipicidad respecto a los probables “traición a la Patria y delitos graves del orden común”, que pudieran cometer el jefe del Ejecutivo Federal, para así proceder exigiéndole responsabilidad y en su caso, sancionarlo. Dicho de otra manera, cómo acusar al Presidente de la República por las faltas o delitos en que pudiera incurrir y se le pudiera sancionar, cuando estos no están previstos precisamente en ley alguna. Tal y como dice Ignacio Burgoa “que todo hecho humano para que se considere como delictivo debe estar previsto en la ley por modo abstracto (tipo); y para que su autor sea sancionado de acuerdo a la misma ley, la conducta debe encuadrar en la situación normativamente consignada, todo esto merced al principio de NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE”. (102)

A este respecto, y concretamente a la expresión “delitos graves del orden común”, Tena Ramírez afirma que con ella se abre la posibilidad de un atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente: “En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello

está a merced de las mismas la suerte del Jefe del Estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma del 47 con la fórmula “delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley”. “Pero aún con esta modificación, que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el Congreso tratara de sojuzgar al Presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de sus encargo”. (103)

Para Jorge Carpizo, la frase “traición a la Patria y delitos graves del orden común” implica responsabilidad del Presidente en caso de que éste rompa o trate de romper el orden constitucional (aboliendo el sistema republicano y decidiera reelegirse, o suprimiendo al poder Legislativo o Judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales, etc.), o no cumpla con sus obligaciones constitucionales lo que ocasionaría el resquebrajamiento del sistema de gobierno. Ante alguna de estas situaciones procedería entablar el juicio político de responsabilidad, mismo que el Congreso no se atreverá a iniciar si no coinciden las tres circunstancias siguientes:

- a).- “Ruptura e incumplimiento tienen que ser de gravedad;
- b).- Deben haber causado conmoción nacional; y
- c).- El Congreso debe sentirse respaldado por la opinión pública”. (104)

El procedimiento de juicio político de responsabilidad contra el Presidente de la República es con base en la Constitución y en la forma siguiente: la Cámara de

Diputados procederá, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en sesión, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado, a la acusación ante la Cámara de Senadores. (En atención al artículo 111 párrafo cuarto, artículo 110 del mismo párrafo).

Por su parte, la Cámara de Senadores conociendo de la acusación y erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del inculcado. (Artículo 110 párrafo quinto).

La sanción a que se hace alusión en caso de resultar culpable el enjuiciado, será la de destituirlo de su cargo e inhabilitarlo para desempeñar función, empleo, cargo o comisión cualquiera en el servicio público. (Artículo 110 párrafo tercero).

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. (Artículo 114 párrafo primero). Por otro lado, el artículo 109 último párrafo de la Constitución señala que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere éste artículo (responsabilidades, delitos y faltas de los servidores públicos), lo cual es extensivo también, cuando se trate del Presidente de la República.

Jorge Carpizo afirma que llevar a cabo tal juicio implica "un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo" compitiendo a éste último la

interpretación de la extensión de las cláusulas (traición a la Patria y delitos graves del orden común); motivo de la responsabilidad que se le exige al Presidente; lo que finalmente se reduciría a reunir en la Cámara de Diputados los votos suficientes para acusarlo, y en la de Senadores los votos suficientes para destituirlo, he ahí el quid de éste juicio. (105)

## **6.2.- EL CONGRESO Y SUS CONTROLES SOBRE EL PRESIDENTE.**

El Congreso puede ejercer ciertos controles sobre el Presidente de la República al requerirse por la Constitución la intervención de aquél para hacer valederos determinados actos de éste último. Esto obedece –como ya se señaló en el tema anterior de este capítulo- al firme propósito de llevar a cabo, mediante tal control político, el equilibrio de poderes que nuestro sistema de gobierno pretende implantar y que la Constitución misma estructura.

Los controles a que nos referimos y que podrá ejercer en su momento el poder Legislativo sobre el Ejecutivo en virtud de las facultades que la Constitución de Querétaro le ha otorgado, son las siguientes:

- a).- la aprobación o ratificación de determinados actos;
- b).- el poder de la bolsa;
- c).- las facultades implícitas; y
- d).- el juicio político de responsabilidad.

De estos controles que repetimos, y que ya se analizaron con anterioridad, solo haremos algunos comentarios ligados al tema en cuestión.

**a).- La aprobación o ratificación de determinados actos:** A este respecto, la Constitución señala que en algunas veces tal aprobación o ratificación la efectuará el Senado como en los casos de los nombramientos de determinados funcionarios o los tratados internacionales, y en otras, el mismo Congreso o en su defecto, la Comisión Permanente como en el caso de las solicitudes de licencia también por parte del Presidente. De estos casos, de no ser aprobado o ratificado alguno de ellos significaría un descalabro considerable al amplio poder del jefe del Ejecutivo y a la política que pretende emprender.

**b).- El poder de la bolsa:** Aquí el control puede ser ejercido por la Cámara de Diputados considerando que es a esta a quien compete examinar, discutir, aprobar y hasta modificar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública del año anterior, ambos documentos presentados por el Presidente de la República. El punto clave de este inciso estriba en la posibilidad de que se cuestione negativamente sobre la rectitud y honradez de la administración por parte de los diputados, en virtud de que la revisión que éstos efectúan a través de la Contaduría Mayor de Hacienda no se limita únicamente a confrontar los gastos con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extiende al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que se hubiere dado lugar. Por otro lado, debemos señalar también que corresponde al Congreso dar las bases y la aprobación para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

**c).- Las facultades implícitas:** con base a éstas, que se encuentran previstas en la fracción XXX de artículo 73 constitucional, el Congreso está capacitado para

“expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Se ha descrito, (106) que éstas facultades son los medios normativos para que a través del poder o función legislativa el Congreso realice las atribuciones que expresamente le ha otorgado la Constitución o las que ésta también les ha otorgado a los demás órganos del Estado federal mexicano. Ahora bien, ¿Cómo podría el Congreso ejercer control alguno sobre el Ejecutivo echando mano de éstas facultades llamadas implícitas?; la respuesta sería que en ejercicio de tales el Congreso podría expedir una ley, legislando en detrimento del poder presidencial como al limitarle facultades, por ejemplo.

**d).- El juicio político de responsabilidad:** Lo que concierne a este inciso lo hemos visto ya en el tema anterior de este capítulo.

Estos son los posibles controles que el Congreso podría ejercer sobre el Presidente de la República aunque en la realidad esto resulte ser muy distinto y difícil de suceder dadas las condiciones que imperan en nuestro sistema político donde el papel del partido dominante, que ya se analizó es determinante y definitivo.

### **6.3.- FACTORES DE LIMITACIÓN AL PODER DEL PRESIDENTE.**

En el actuar cotidiano el Presidente de la República efectivamente goza de un poder amplio y real, tan es así que podría confundirse con un poder matizado de absolutismo. Aunque existen algunos controles que la Constitución establece y que podría ejercer el Congreso sobre el Presidente, éstos no son muy eficaces debido a

las circunstancias que en reiteradas ocasiones se señalaron. Sin embargo, el poder presidencial no es desbordado y desmedido y por el contrario se enfrenta a algunos factores de limitación que representan cierto grado de efectividad. Jorge Carpizo señala los siguientes:

- a).- “el tiempo;
- b).- el poder judicial federal;
- c).- los grupos de presión;
- d).- las de carácter internacional,
- e).- la organización no controlada, y
- f).- la prensa”. (107)

De estos factores de limitación al poder del Presidente algunos operan, por así haber sido establecidos, por disposición constitucional como en los casos de los incisos a), b) y f) , y en los restantes se hará lo propio en términos extraconstitucionales como parte del juego político.

**a).- El tiempo:** Aquí convergen dos factores determinantes: El periodo sexenal de gobierno y el principio de “No Reelección”, por lo que la limitación al poder del Presidente, al finalizar éste su gestión, es absoluta desde el punto de vista constitucional quedando imposibilitado para volver a desempeñar tal cargo y por ende, para tener el mismo poder.

**b).- El poder Judicial Federal:** En el ámbito jurisdiccional, los tribunales federales, mediante el conocimiento que les incumbe en materia de amparo, ejercen cierto control sobre actos del Presidente y de todas las autoridades administrativas

del Estado, anulándolos en los casos en que transgredan los mandamientos constitucionales, sobretodo tratándose de derechos subjetivos públicos.

**c).- Los grupos de presión.-** Estos, han sido definidos como los “diversos grupos sociológicos que se unifican en torno a determinados intereses que los aglutinan, y procuran decisiones del gobierno en defensa o ayuda de esos intereses” (108), han llegado a tener la fuerza suficiente para limitar el poder oficial –afirma Cosío Villegas-, sin embargo, estos grupos no son precisamente “los campesinos, los obreros y las clases más bajas del país, sino los banqueros, los comerciantes, los industriales y los agricultores que explotan la agricultura comercial”. (109) Aunque a nuestro criterio todos los grupos juegan un papel importante, es necesario señalar que ciertamente, estos tres últimos, figuran entre los de mayor influencia y presencia. Y a manera de ejemplos de algunos de ellos, tenemos la COPARMEX (Confederación Patronal Mexicana), la CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio), y el CCE (Consejo Coordinador Empresarial) por citar algunos.

De esta manera, entendemos que estos grupos presionan al gobierno encabezado por el Presidente de la República, el que debidamente informado por aquellos “podrá decidir con suficiente conocimiento eligiendo la solución que reclame el interés general que puede o no coincidir con las presiones que reciba, pero que significa de manera indudable una forma más dinámica de realizar las tareas del poder”. (110)

**d).- Los de carácter internacional:** Dado el nivel de dependencia económica en que se encuentra México, es muy probable el ejercicio de influencias desde el

exterior tomando medidas gravemente perjudiciales, tales como “la restricción de créditos, la fijación de altos aranceles a sus artículos, además de medidas de tipo político”. (111) Algunos de los organismos que podrían tomar medidas tales serían el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), más aún sus principales bancos acreedores; y la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) entre otros más.

**e).- La organización no controlada:** Aquí podríamos citar lo que se denomina “sindicalismo independiente” y como señala Carpizo, se encuentra fuera de la centrales obreras ligadas al PRI y al gobierno, cuyo principal objetivo es el de realizar el cambio en las “reglas del juego” que rigen la organización y la actividad de los sindicatos. (112) En opinión nuestra, también se señalaría a los sindicatos de campesinos y organizaciones populares que pudieran crearse con el mismo objetivo y similares condiciones sin limitarnos sólo al sector obrero como señala Carpizo, ya que debemos recordar que el PRI está compuesto por dos sectores más, el campesino y el popular.

**f).- La prensa.-** Este medio masivo de comunicación ha significado más bien una molestia que un factor de limitación ya que, como apunta Cosío Villegas: “...no puede esperarse que la prensa periódica sirva para contener de algún modo y en cierto grado el poder oficial... además de que la incredulidad es tal en la mayor parte de los lectores respecto a cuanto informan los periódicos que se ha llegado al dogma de tomar como cierto lo opuesto a lo que dicen” (113). Todo esto sin que deje de causar sus “molestias” consecuentes para quien va dirigido el “mensaje”.

Una vez concluido el análisis al tema en estudio, se pasará a realizar las conclusiones y aportaciones que de éste se derivan.

## Citas Bibliográficas: CAPÍTULO VI

- 97.- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax. México, 1976.  
p. 520.
- 98.- TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. p. 576.
- 99.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Los Delitos de los Altos Funcionarios y Fuero Constitucional. Ed. Botas, México, 1946. p.74.
- 100.- Ibid. , pp. 52 y 53.
- 101.- BURGOA, Ignacio. Op. cit. pp. 556 y 557.
- 102.- Ibid., p. 558.
- 103.- TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. p. 576.
- 104.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo..., Op. cit., pp. 212 y 213.
- 105.- Ibid., p. 212.
- 106.- BURGOA, Ignacio. Op. cit. p. 667.
- 107.- CARPIZA, Jorge. En Notas sobre el Sistema Presidencial..., Op. cit. pp. 304 y 305.
- 108.- PORRUA PEREZ, Francisco. Op. cit., p. 456.
- 109.- COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit. p. 72.
- 110.- PORRUA PEREZ, Francisco. Op. cit. p. 458.
- 111.- CARPIZO, Jorge. En Notas sobre el Sistema Presidencial..., Op. cit. p.305.
- 112.- Ibid.
- 113.- COSIO VILLEGAS, Daniel. Op. cit., p. 77.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

1.- El sistema presidencial es el sistema político creado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 en el que con base al principio de la división del poder en un Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial, se establecen las características siguientes; existe total independencia entre los poderes ejecutivo y legislativo; el titular del poder ejecutivo es una sola persona denominada Presidente de la República, el que es electo popularmente, por tiempo determinado y quien es a la vez jefe de gobierno y de Estado; el Congreso es el órgano encargado del poder Legislativo, integrado por dos cuerpos colegiados, la cámara de diputados y la cámara de senadores ambos electos popularmente por tiempo determinado y cuya función primordial es la elaboración de la leyes; el Presidente no puede formar parte del Congreso ni esta facultado para disolverlo; el Congreso no puede otorgar su voto de censura y obligar al Presidente a dimitir; el Presidente puede designar y remover libremente a los miembros de su gabinete, es irresponsable políticamente frente al Congreso pero responsable ante el pueblo y el orden constitucional y esta facultado para legislar; el poder judicial es el encargado de vigilar la observancia de las disposiciones del orden constitucional dentro del cual habrá de establecerse el equilibrio de los poderes federales

2.- En México, el sistema presidencial fue establecido y puesto por primera vez en vigencia en la Constitución de 1824 y sus fuentes fueron la Constitución Norteamericana de 1787 y la Constitución Española de 1812. Más adelante, en 1857 se establece un sistema presidencial distinto al que se conocía ya que sitúa el centro

del poder en el órgano legislativo, pero, posteriormente en 1874 esta Constitución sufre algunas reformas que regresaron, en gran parte, a la estructura teórica de la de 1824.

3.- La vigente Constitución de 1917 recoge en buena medida la estructura teórica de sus antecesoras y se consolida nuestro sistema presidencial con fundamento en las disposiciones contenidas en sus artículos 39, 40, 41 párrafo primero, 49 y 80, esto es, con base en el principio de soberanía popular, la nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, éste en principio y con fundamento en la Constitución propia, tiene la libertad y el inalienable derecho de elegir su forma de gobierno, constituyéndose así en una República representativa, democrática y federal, ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión que son el resultado de la división del Supremo Poder de la Federación a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para finalmente, depositar el ejercicio del poder Ejecutivo en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", con lo que el Constituyente daba pauta de que éste sería un sistema presidencial de gobierno.

4.- De los requisitos establecidos para ser Presidente de la República dos son los de mayor importancia, el de la fracción I y de la fracción IV, ambos del artículo 82 constitucional, el primero versa "Ser mexicano por nacimiento...e hijo de padre o madre mexicanos, el segundo "No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto", ambas obedecen al firme propósito de garantizar el mínimo de sentimiento de nacionalismo y mexicanidad suficientes para así procurar evitar toda idea "extranjerizante" o influencia externa y, a partir de la reforma a la fracción

primera de dicho artículo se convierte una nueva postura incluyente que no limita el derecho de ser votado para el cargo de Presidente de la República, a quienes sean hijos de padre o madre extranjeros, y en el segundo caso, es para evitar las probables negativas repercusiones a los intereses del país que ocurrirían si se subordinase el jefe del Ejecutivo a Estado extranjero alguno, como es el caso de la fracción cuarta y a manera de ejemplo, en tratándose de los clérigos católicos quienes antes de subordinarse al Estado Mexicano lo harían al Estado del Vaticano.

5.- Uno de los más importantes rasgos característicos de nuestro sistema político lo es el principio de No Reelección, bandera revolucionaria y garantía contra la perpetuidad en el poder, ha sido desde 1933 en su última reforma al artículo 83 constitucional el cual lo contempla, el más firme control al poder presidencial merced de la institucionalización de la Presidencia la que una vez ocupada con el carácter o circunstancia que sea, no podrá volver a serlo en ningún caso y por ningún motivo por un mismo sujeto, lo que significa que el máximo tiempo posible que podría un individuo ocupar tal cargo es el de un periodo constitucional de seis años y ni un día más.

6.- El artículo 79 fracción VI constitucional, tratándose de la sustitución presidencial, señala que la Comisión Permanente tiene las atribuciones de "Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta". Cuando creemos que debería nombrarse un presidente provisional ya que los artículos 84 y 85 al referirse a la citada Comisión establece que nombrará, y es que así sucede en todos los casos, un presidente provisional, de

ahí que creamos conveniente que en caso del artículo 79 fracción VI se conduzca de igual manera lo que también evitaría confusiones de competencia, especificando que sí la causa motivo de tal designación es una ausencia temporal y no absoluta del Presidente.

7.- Los secretarios de Estado o de despacho y los jefes de departamento administrativo son funcionarios auxiliares del Presidente de la República en el trato de los negocios del orden administrativo de la Federación y se distinguen los unos de los otros en: a).- Los primeros pertenecen a un grupo de órganos político-administrativos, los segundos a uno con tendencia clara hacia lo administrativo que hacia lo político; b).- Los primeros deben tener cierta analogía de cualidades a las exigidas por la Constitución al Presidente de la República, como lo son: ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, los segundos no.

8.- El refrendo es un acto administrativo que resulta ser, más que un requisito de fondo cuya ausencia implique desobediencia del reglamento, decreto, acuerdo u orden del Presidente, un requisito de forma ya que la práctica ha mostrado que los refrendarios firman todo documento enviado por el jefe del Ejecutivo. De tal suerte que la finalidad perseguida por el artículo 92 constitucional de que el refrendario ante un documento que a su parecer presente vicio alguno no debe firmarlo, se pierde ante esta situación limitándose únicamente a "ilustrar al Presidente respecto a la oportunidad, conveniencia, legalidad y/o constitucionalidad del documento, quedando en última instancia a decisión de éste último, la aplicación o no del mismo. De aquí

que creamos ociosa tal disposición constitucional cuya permanencia o desaparición tendría efectos intrascendentales.

9.- El Presidente de la República ostenta un poder altamente concentrado debido a tantas y variadas facultades que posee y que tres grandes fuentes le han dotado, a saber: la Constitución, las leyes que de ella emanan y el sistema político.

10.- En materia legislativa, el publicar y promulgar muchas veces se han empleado como sinónimos, sin embargo, aunque es mínima la diferencia son distintos términos. Por un lado, publicar es dar a conocer algo a la colectividad mediante una publicación, y por otro, promulgar lleva implícita la idea de publicar, ya que se trata de la facultad de publicar solemnemente un documento determinado involucrando la fuerza del Estado en el cumplimiento de las disposiciones que contiene.

11.- La facultad de legislar del Presidente de la República tiene el carácter de extraordinaria debido a que la propia Constitución establece las excepciones en que se reunirán dos de los poderes de la Unión en una misma persona y más aún, el Legislativo en un individuo. Estos casos propios del Presidente son los cinco siguientes: a).- los supuestos del artículo 29, legislando en casos de emergencia; b).- los supuestos del artículo 131 párrafo segundo, legislando en el sentido de establecer las medidas tendientes a regular los aspectos económicos del país; c).- los supuestos del artículo 89 fracción I, en ejercicio de la facultad reglamentaria; d).- los supuestos del artículo 73 fracción XVI, al dictar medidas de salubridad general; y

e).- los supuestos del artículo 133, mediante la celebración de tratados internacionales.

12.- En México, la independencia del poder Legislativo es casi inexistente debido a su subordinación ante el Ejecutivo que se explica de la manera siguiente:

a).- la mayoría de los miembros del Congreso son miembros del partido dominante, (PRI); el cual reconoce como su máximo líder al Presidente de la República; b).- consecuentemente, los miembros del Congreso representantes del PRI estarán de acuerdo con la política emprendida por el Presidente, que si no es por convicción propia será por disciplina partidista; c).- en estas condiciones el Presidente encuentra un Congreso dócil, que si no totalmente, sí por mayoría aprobará y verá con buenos ojos toda política que el jefe del Ejecutivo realice, lo que hará inclinar la balanza del equilibrio del poder a favor del Ejecutivo.

13.- El Presidente de la República es el líder máximo del PRI, reconocido por los jefes del propio partido lo cual acrecienta su ya de por sí amplio poder y lo faculta, por así ser las reglas del juego en nuestro sistema político, para efectuar las designaciones de candidatos a puestos de elección popular como lo son: gobernador de entidad federativa, senador, diputado, presidente de los más importantes municipios y, lo que constituye el clímax del liderazgo partidista y una de las principales características, quizá la mayor, de nuestro sistema político, la de su sucesor a la Presidencia de la República. Además, el hecho de que el PRI abrigue en su seno a las más grandes agrupaciones sindicales del país clasificadas en sectores, a saber: obrero (CTM, CROC, CROM), campesino (CNC, CCI, CAM) y popular

(CNOP) robustecen aún más la figura presidencial y al ejercer sobre ellos su liderazgo político y lograr el suficiente control, procura el establecimiento si no de las más óptimas al menos de las mínimas condiciones de concordia y camaradería entre los distintos sectores participantes en el proceso económico del país. Finalmente, es importante señalar que copando el poder presidencial se encuentra el importante papel del ejército el que le entrega su lealtad y apoyo incondicionales, toda vez, que lo han reconocido como el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas del País. Todo lo cual propicia las condiciones necesarias para mantener al país en el clima de estabilidad y paz social que lo han caracterizado en poco más de medio siglo.

14.- Tratándose del juicio político de responsabilidad exigida al Presidente, sólo procederá cuando sea acusado por "Traición a la Patria y Delitos Graves del Orden Común" siendo necesario aquí, el tipificar en la ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional los casos en que el Presidente incurriría en alguna de las faltas mencionadas, ya que ante tal ausencia de tipificación o ante la incertidumbre de definir con exactitud cuáles son o en qué casos el Presidente puede incurrir en alguna de ellas, se tienen que interpretar las frases en cuestión, lo que viene a reducirse por un lado, en reunir los votos suficientes en la cámara de diputados para así proceder a acusarlo y por otro, en reunir en la de senadores los votos suficientes para proceder a destituirlo.

15.- Tal y excepcional situación en virtud de la cual el Presidente de la República podrá ser objeto de acusación (Traición a la Patria y Delitos Graves del

Orden Común), esto obedece al claro propósito del Constituyente de 1917 de proteger no a la persona, sino a la función e institución.

16.- Los controles que puede ejercer el Congreso sobre el Ejecutivo en virtud de ciertas facultades que le otorga la Constitución, son: a).- la aprobación o ratificación de determinados actos; b).- el poder de la bolsa; c).- las facultades implícitas; y d).- el juicio político de responsabilidad.

17.- Ante el amplio poder del Presidente de la República encontramos los siguientes factores de limitación: a).- el tiempo; b).- el poder judicial federal; c).- los grupos de presión; d).- los de carácter internacional; e).- la organización no controlada; y f).- la prensa.

18.- Resumiendo el análisis de este ensayo, y de conformidad a las facultades en materia de legislación del Ejecutivo federal, el desequilibrio entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo que se manifiesta y presenta en términos reales, obedece a factores y circunstancias extraconstitucionales, es decir la Constitución no da motivo a ello, toda vez que en ella se establecen las facultades y atribuciones en el ámbito de la competencia de cada uno de ellos. Consideramos que esta situación de desequilibrio obedece al sistema de partidos, toda vez que en el ámbito real nuestro sistema de partidos es pluripartidista pero de categoría de partido dominante (PR!); esto significa que no existe una relación de equilibrio de fuerzas dentro de dicho sistema. Nuestra Constitución permite el desarrollo de un sistema pluripartidista, además otorga a los partidos el carácter de entidades de interés

público y sienta las bases para su participación en los procesos electorales en términos de igualdad, conforme lo establece la fracción primera del artículo 41 constitucional.

Se establece que la posición predominante del Ejecutivo sobre el Legislativo obedece al poder tan amplio del primero de conformidad al diverso número de facultades que le otorga la Constitución, y se cree que disminuyendo estas se logrará el equilibrio entre de los dos poderes, establecemos que el problema no tiene origen de carácter constitucional. Consideramos que el problema de fondo, obedece a un fenómeno político, cuyo origen tiene motivos y razones históricos, creemos que requiere más de una solución de naturaleza política que de una jurídica.

19.- Con todo y este cúmulo de poder que, calificado muchas veces de inmensurable, posee el Presidente de la República, creemos en la necesidad de su existencia como factor motriz de cambio y que en un país como el nuestro resulta tener rasgos de idoneidad de México. Hasta podríamos decir que por la idiosincrasia del mexicano difícilmente podría gobernarlo un Ejecutivo débil, por lo que se hizo necesario robustecerlo y dotarlo de facultades que le permitieran conducirse firmemente a la vez que concilia, dialoga y concerta procurando la resolución justa de las controversias. Es a este sistema presidencial de gobierno al que México le debe, y en mucho, su estabilidad política y el clima de paz social en que se encuentra inmerso y al que sólo opondríamos que sé circunlimitara a respetar el orden constitucional.

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

BURGOA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Ed. Porrúa, México, 1985, sexta ed., páginas 1034.

CARPISO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Ed. Siglo Veintiuno, México, 1987, séptima ed., páginas 240.

CARPISO, Jorge. La constitución mexicana de 1917. UNAM, México, 1973, segunda ed., páginas 240.

CARPISO, Jorge. Notas sobre el sistema presidencial en México, en las experiencias del proceso político constitucional en México y España. UNAM, México, 1979, primera ed., páginas 466.

Compendio general de México, t-VI, Ed. Valle de México, segunda ed., páginas 689.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. El sistema político mexicano. Joaquín Mortiz, México, 1973, tercera ed., páginas 116.

CHALBAUD ZERPA, Reinaldo. El sistema político de los Estados Unidos, en estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches, Vol. II, UNAM, México, 1987, primera ed., páginas 774.

DE LA HIDALGA, Luis. El equilibrio del poder en México. UNAM, México, 1986, tercera ed., páginas 259.

DE LA MADRID H., Miguel. Estudios de derecho constitucional. PRI-ICAP, México, 1981, tercera ed., páginas 223.

El nacionalismo revolucionario mexicano - antología, CEN del P.R.I., México, 1987, primera ed., páginas 711.

FIX ZAMUDIO, Héctor. La supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano, en comunicaciones mexicanas al VII congreso internacional de derecho comparado. Cuadernos de derecho comparado, núm. 6, UNAM, México, 1967.

GARRIDO, Luis Javier. El partido de la revolución institucionalizada. S.E.P., Siglo Veintiuno, México, 1986, primera ed., páginas 493.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan J. Los delitos de los altos funcionarios y fuero constitucional. Ed. Botas, México, 1946, segunda ed. páginas 129.

LERNER SIGAL, Berta. El partido revolucionario institucional en México: realidad política de sus partidos, instituto nacional de estudios políticos, México, 1977, segunda ed., páginas 341.

MORENO, Daniel. Derecho constitucional mexicano. Ed. Pax. México, 1976, tercera ed., páginas 567.

PEREZ AYALA, R. El presidencialismo mexicano. Ed. PAC. México, 1983, segunda ed., páginas 209.

PORRÚA PEREZ., Francisco, Teoría del estado. Ed. Porrúa, México, 1971, sexta ed., páginas 503.

SCHMILL O, Ulises. El sistema de la constitución mexicana. Ed. Porrúa, México, 1977, segunda ed., páginas 525.

SERRA ROJAS, Andrés. La función constitucional del presidente de la república, en el pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo. Porrúa, México, 1962, primera ed., páginas 252.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Ed. Porrúa, México, 1972, vigésima ed., páginas 649.

VALADES, Diego. El sistema político mexicano, en anuario jurídico núm. VII, UNAM, México, 1980.

VALENCIA CARMONA, Salvador. El poder ejecutivo latinoamericano. UNAM, México, 1979, primera ed., páginas 151.

### HEMEROGRAFICAS

Periódico "Novedades". Artículo de Murillo Reveles, José A., 16 de julio de 1967.

### LEGALES

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL EN MATERIA  
DE COMERCIO EXTERIOR

### REVISTAS

CARPIZO, Jorge. El sistema representativo en México, en revista jurídica, T. XXIII, núm. 2, jalapa, Veracruz. poder judicial del estado, México, 1972, páginas 89.

ITURRIAGA, José E. Presidentes de México. en revista del instituto de administración pública, número 8, México, 1958.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. El ejecutivo y su gabinete. en revista de la facultad de derecho de México, t. II, núm. 6, UNAM, México.1952.

SALCEDA, Alberto G. La elección del presidente de la república. en revista de la facultad de derecho de México, t. II, Núm. 6, UNAM, México, 1952.

### **DOCUMENTOS DEL PRI**

CDE del PRI Veracruz. PRI 58 años, México, 1987.

DE LA VEGA DOMINGUEZ, Jorge. Mensaje en el acto de la unidad revolucionaria  
CEN del PRI, México, 1987, páginas 18.

### **METODOLOGÍA**

GUITRON FUENTEVILLA, Julián. Tesis. ed. Promociones Jurídicas y Culturales, S.C., México, 1991, primera ed.; páginas 288.

WITKER, Jorge. Como elaborar una tesis de grado de derecho. (Lineamientos Metodológicos y Técnicos para el estudiante o investigador del derecho). Ed. PAC. México, 1986. segunda ed.; páginas 147.