

Artículo 89

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

89

El monarca ejercía la titularidad del poder sobre una diversidad de territorios con diferente consideración jurídico-política, lo que traía como consecuencia que el soberano utilizara distintos títulos junto con el de rey.¹ Así, la utilización de títulos tales como el de conde de Barcelona, duque de Borgoña, archiduque de Austria, conde de Flandes, etcétera. Los Reyes Católicos optaron por intercalar en el dictado los títulos castellanos y aragoneses según la categoría de cada uno de los territorios; esta práctica la siguieron sus sucesores con la peculiaridad de que, al integrarse en la monarquía muchos más territorios, incluyeron los títulos de reyes, duques, marqueses, condes y señores.²

El rey era la cabeza del cuerpo que formaba la monarquía y por ello constituía la fuente de donde “manaba la gracia hacia los distintos órganos”.³

La autoridad del rey como encarnación personal del Estado y supremo rector de la comunidad se manifestaba por medio de insignias o símbolos.⁴ los signos externos y atributos de la realeza durante la baja Edad Media y la Edad Moderna fueron el trono o solio, la corona, el cetro, el manta de púrpura, el orbe y la espada.⁵ Cuando se

¹José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia del derecho español*, Barcelona, Cálamo, s/a., p. 496.

²*Idem.*

³Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la Monarquía Hispánica en tiempos de Felipe II, 1548-1598*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, p. 238.

⁴Luis G. de Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, 3a. reimp., Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, p. 430.

⁵José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia del derecho...*, p. 496.

Sumario Artículo 89

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	627
Texto constitucional vigente.	656
Comentario	
Miguel Carbonell y Pedro Salazar	
Actualización	
Francisco Tortolero Cervantes y Alberto Abad Suárez Ávila	
Nota a la actualización 2016	659
Introducción	661
El sistema presidencial	662
El presidencialismo en México	668
El presidencialismo a la mexicana y las facultades metaconstitucionales	673
Facultades del presidente de los Estados Unidos Mexicanos	676
Comentario	
Francisco Tortolero Cervantes y Alberto Abad Suárez Ávila	
Adenda: Estudio sobre Gobiernos de Coalición	686
Antecedentes	686
¿El nuevo esquema significa que nos estamos parlamentarizando? ...	687
¿En cuáles de estos aspectos valdría la pena poner mayor atención?	689
Bibliografía	692
Traectoria constitucional	695

proclamaba al nuevo rey, éste recibía la posesión de las insignias en el acto solemne de elevación a la dignidad regia.⁶

El poder del rey se reflejaba en una amplia gama de “regalías”, que consistían en derechos privativos e inalienables del monarca, y no eran los mismos en todos los reinos. Estos derechos consistían en la impartición de justicia, acuñación de moneda, minas, llamado a las armas, mantenimiento de la paz, etcétera. Los distintos ordenamientos jurídicos como el Fuero Viejo de Castilla, las Siete Partidas o El Espéculo concedían distintos poderes al rey. Igualmente el monarca tenía poder de decisión frente a otros reinos: el derecho a la guerra, la paz, celebración de tratados y envío de embajadas. Otra de las facultades reales sería con el tiempo la de creación normativa.⁷

Dentro de sus obligaciones se encontraba la de defender la fe cristiana y la Iglesia, intervenía activamente desde el siglo XIII en la organización eclesiástica, en especial en el nombramiento de obispos.⁸ De ahí el derecho de patronato sobre la Iglesia en Indias. Las facultades del rey frente a la Iglesia se extendieron a campos como la supervisión de las bulas papales previa a su aplicación en el reino; esto se conocía como el *pase regio*; la reforma de las órdenes religiosas y los recursos de fuerza.

A partir de la recepción del derecho romano, la autoridad del príncipe se vio potenciada y sus atribuciones extendidas. Se le consideró la fuente de toda potestad y jurisdicción, “glosadores y comentaristas aluden a este principio, atemperado por la concepción pactista del poder que dominó desde la baja Edad Media...” Sólo el rey era capaz de conferir dignidades y nombrar magistrados y oficiales que ejecutara sus actos de autoridad.⁹ Así, como señala García Marín, el rey como cabeza de la república y fuente de toda jurisdicción gobierna el reino, administra la más alta justicia y distribuye oficios y dignidades.¹⁰

El rey de Castilla y León lo era también de las Indias, ya que éstas habían sido donadas a los reyes de Castilla. Los habitantes de las Indias, cualquiera que fuera su origen, raza o situación social, eran súbditos del monarca castellano y debían ser protegidos por éste. En cuanto a las Indias, una de las obligaciones del rey era la de la inalienabilidad de las mismas, es decir, la no separación de las Indias de la Corona castellana.¹¹

Las celebraciones reales tanto en España como en las Indias tendrán entre sus objetos el cultivar precisamente la adhesión al rey “y afirmar el sentido de pertenencia al imperio, en particular en las lejanas Indias”.¹²

⁶Luis G. de Valdeavellano, *Curso de Historia...*, p. 430.

⁷José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia del derecho...*, pp. 503-504.

⁸*Ibidem*, p. 507.

⁹José M. García Marín, *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Historia de la Administración, 1986, p. 27.

¹⁰*Ibidem*, p. 32.

¹¹Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual de historia del derecho indiano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, pp. 71-72.

¹²Daisy Rípodaz Ardanaz, “Construcción de una imagen de la dinastía en las exequias y proclamaciones reales indianas”, en José Luis Soberanes Fernández y Rosa María Martínez de Codes, *Homenaje a Alberto de la Hera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, p. 711.

La intervención en los asuntos indianos por parte de los monarcas españoles no tuvo siempre el mismo carácter e intensidad. Mientras que reyes como Carlos V (I de España) y Felipe II intervinieron personalmente en muchos de los negocios americanos de importancia en su conocimiento y resolución, sus sucesores Felipe III y IV, así como Carlos II, delegaron en cierta medida la atención a los asuntos indianos en sus favoritos o validos. Tanto los monarcas como los encargados de los asuntos indianos no tuvieron un contacto directo con el Consejo de Indias, sino que lo hicieron por medio de los secretarios de despacho, funcionarios que relacionaban al rey y a sus validos o favoritos con el Consejo de Indias y viceversa.¹³

Sobre la existencia de virreyes en Castilla, sólo hasta la Edad Moderna se produjo de manera oficial una incorporación de la figura, de origen aragonés (la Corona de Aragón sí contaba con la figura y la había utilizado en Aragón, Cataluña y Nápoles),¹⁴ precisamente en la persona de los representantes personales del rey en Indias,¹⁵ si bien desde la baja Edad Media la existencia de lugartenientes generales o virreyes era frecuente en Castilla.¹⁶

Antes de la instauración de los Virreinos en Indias, se sucedieron los gobiernos unipersonales de Cristóbal Colón (1492-1500) el de Francisco de Bobadilla (1500-1502), el de Nicolás de Ovando (1502-1509) y el de Diego Colón (1509-1523). Cristóbal Colón contaba con las facultades que habían sido determinadas en las Capitulaciones de Santa Fe del 17 de abril de 1492, en las que se le nombró almirante del Mar Océano, virrey y gobernador de las tierras por él descubiertas, cargos que tendría de forma vitalicia y hereditaria. Es pues Colón quien introduce la figura en las Indias.¹⁷ Al retornar de su primer viaje, los Reyes Católicos confirmaron sus cargos mediante privilegio rodado del 28 de mayo de 1493, además de proporcionarle para cada uno de sus subsecuentes viajes las instrucciones correspondientes, esto es el 29 de mayo de 1493, 23 de abril de 1497 y 14 de marzo de 1502.¹⁸ Durante el desempeño del gobierno de Colón hubo diversas insurrecciones y descontento entre los nuevos pobladores, por lo que en el año de 1500 se le relevó del cargo de virrey, aunque sí conservó el de almirante.

A Cristóbal Colón le sucedió en el cargo el juez pesquisador y gobernador Francisco de Bobadilla, nombrado por los Reyes Católicos el 21 de mayo de 1499, con facultades indagatorias y jurisdiccionales. Bobadilla tomó severas medidas contra la gente de Colón y favoreció a los antes insurrectos. Durante su gobierno los abusos contra los

¹³José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte (1521-1820)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978, p. 101.

¹⁴Hugo O'Donnell y Duque de Estrada, "Origen y creación de los virreinos", en *Los virreyes marinos de la América Hispana*, Madrid, Instituto de Historia y Cultura Naval, Cuadernos Monográficos, 2002, p. 12.

¹⁵José M. García Marín, *El oficio público en Castilla durante la baja Edad Media*, 2a. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Historia de la Administración, 1987, p. 106.

¹⁶*Ibidem*, p. 113.

¹⁷Hugo O'Donnell y Duque de Estrada, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual...*, *op. cit.*, pp. 95-96.

indígenas se incrementaron, por lo que fue sustituido por don Nicolás de Ovando, quien el 3 de septiembre de 1501 recibió unas minuciosas instrucciones, con amplias facultades y la orden de someter a juicio de residencia a Bobadilla. Fue enviado, al igual que su antecesor, como juez con funciones de gobierno y llegó acompañado de frailes franciscanos que iban con la encomienda de la evangelización. En ese entonces llegaron a La Española nuevos pobladores españoles, entre los que destaca Bartolomé de las Casas.¹⁹

En 1509 nombran a Diego Colón juez y gobernador de La Española por merced de la Corona, no como heredero de su padre,²⁰ y junto con él, mediante Real Provisión del 5 de octubre de 1511, se creó, como contrapeso a sus pretensiones políticas y virreinales basadas en las capitulaciones de Santa Fe, la Real Audiencia de Santo Domingo, capital de La Española. Cuando en 1523 regresó a España, el gobierno fue asumido por la Audiencia, que en 1528 recibió a su primer presidente y a la vez gobernador, el obispo Sebastián Ramírez de Fuenleal.

Las reclamaciones colombinas continuaron aun después de la muerte de Diego Colón, el 23 de febrero de 1526, hasta que finalmente el nieto de Cristóbal Colón, Luis Colón y Toledo renunció a sus derechos. Se le reconoció el de almirante en carácter hereditario, más una renta vitalicia de 10 mil ducados, el ducado de Veragua en el istmo de Panamá y el marquesado de Jamaica, señoríos a los que renunciaría tiempo después, a cambio de incrementar su renta vitalicia en 7 mil ducados más.²¹

En el caso de la Nueva España, desde 1522 se instauró el gobierno de don Hernán Cortés, como gobernador y capitán general. De 1524 a 1527 gobernaron diversos funcionarios por ausencia de Cortés. El 29 de noviembre de 1527 se sometieron los nuevos territorios a un régimen judicial-gubernativo a cargo de una Primera Audiencia, que debido a los excesos en que incurrió fue desintegrada y conformada en 1530 una segunda Real Audiencia, mejor organizada, que gobernó hasta 1535 con mucho acierto. Sin embargo, como esta Audiencia provocaba un entorpecimiento de la administración, Carlos V decidió, tras consultar con los Consejos de Castilla y de Indias, crear un virreinato, a cuya cabeza estuviere un representante personal del rey.²² Se pensó, señala De la Torre Villar, en el conde de Oropeza, en don Gómez de Benavides, mariscal de Fromista, y en don Antonio de Mendoza para ocupar dicho cargo; sin embargo, el conde de Oropeza no aceptó por enfermedad y Benavides exigía demasiado (30 mil ducados, el gobierno militar y político, así como la administración de justicia) por lo que finalmente se optó por don Antonio de Mendoza, quien tenía menores exigencias.²³ Así, en

¹⁹*Ibidem*, p. 99.

²⁰Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los Virreyes Novohispanos*, México, 1991, tomo I, p. XXVIII. Biblioteca Porrúa 101-102.

²¹Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual...*, p. 101.

²²Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño, "El virreinato castellano: una actitud de incorporación", en *Ars Iuris*. Revista del Instituto de Documentación e Investigación jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, 1996, núm. 15, pp. 84-85.

²³Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias...*, p. XXIX.

1535 ocupó el cargo de primer virrey de la Nueva España don Antonio de Mendoza; don Blasco Núñez de Vela, en el Perú, en 1544.²⁴

El virrey tiene la categoría de representante de la persona del rey, es el *alter ego* del monarca, la encarnación de la majestad. En el Perú el Marqués de Montesclaros “destacaba como rasgo principal de autoridad virreinal el representar al monarca de forma inmediata en territorio indiano”²⁵; también contaba con un ceremonial, corte y guardia equivalentes, salvo por el uso del palio, reservado sólo al rey, aunque también se paseaba al virrey bajo él en los recibimientos, pese a la prohibición expresa contemplada en la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680.²⁶ Señala Juan de Solórzano que “á quien más propiamente los podemos asimilar, es á los mismos Reyes que los nombran y embian, escogiéndolos de ordinario de los Señores titulados, y más calificados de España...”²⁷

El virrey fue el principal funcionario dentro de la organización administrativa Indiana, la superior autoridad dentro del virreinato a su cargo; sus cargos fueron: gobernador, capitán general, presidente de la real audiencia, superintendente de la real hacienda y vicepatrono de la Iglesia en Nueva España.²⁸ Los virreyes gozaron, al menos en teoría, de verdadera universalidad de atribuciones.²⁹

En el Virreinato bajo su cargo, el virrey tiene el mismo poder, mano y jurisdicción que el rey, salvo en los casos que especialmente no llevan exceptuados. En 1614, mediante real cédula emitida en El Escorial se estableció que

a los Virreyes se les debe guardar y guarde la misma obediencia y respeto que al Rey, sin poner en esto dificultad, ni contradicción, ni interpretación alguna. Y con apercebimiento, que los que á esto contravinieren, incurrirán las penas puestas por derecho á los que no obedecen los mandatos Reales...³⁰

Una disposición de 1555, contenida en la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680, fijaba para el ejercicio del cargo de virrey un plazo de tres años;³¹ aunque el rey podía modificar dicho plazo a su entera voluntad, pues hubo periodos de hasta 12 años, caso del virrey Martín Enríquez de Almansa, cuyo gobierno abarcó del 5 de noviembre de 1568 hasta el 4 de octubre de 1580. Incluso, algunos virreyes

²⁴Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*, compuesta por el doctor don Juan de Solórzano Pereira, Amberes, Por Henrico y Cornelio Verdussen, 1703, lib. V, cap. XII, núm. 2. Véase para el Perú el estudio de Latassa Vasallo, Pilar, *Administración virreinal en el Perú: gobierno del Marqués de Montesclaros (1607-1615)*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1997.

²⁵Pilar Latassa Vasallo, *op. cit.*, p. 12.

²⁶José Miranda, *Las ideas...*, p. 103. Rec.Ind., lib. III, tít. III ley 19.

²⁷Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana...*, lib. V, cap. XII, núm. 6.

²⁸Rosa Ávila Hernández, “El Virrey y la Secretaría del Virreinato”, en *Estudios de Historia Novohispana*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, vol. 10, 1991, pp. 107-108.

²⁹José María Ots Capdequí, “Factores que condicionaron el desenvolvimiento histórico del derecho indiano”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, nueva serie, año II, núm. 5, mayo-agosto, 1969, p. 329.

³⁰Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana...*, lib. V, cap. XII, núm. 7.

³¹Rec. Ind., lib. III tít. III, ley 71.

de Nueva España, una vez que finalizaron su encargo fueron enviados al frente del virreinato del Perú, caso del mismo Enríquez de Almanza.

En tiempos de los Habsburgo, el virreinato de la Nueva España abarcaba al Reino de México o Nueva España, Nueva Galicia, Centroamérica y las islas Filipinas, conquistadas por Miguel de Legaspi. Cada jurisdicción constituía una capitánía general, con excepción de Nueva Galicia, que era una presidencia. En cada jurisdicción existía una Real Audiencia.³²

El virrey gozaba de las siguientes atribuciones: a) gobierno, b) justicia, c) guerra y d) hacienda.

a) *Gobierno*. En materia de gobierno, política y administrativamente actuaban como gobernadores del reino. Solórzano³³ señala que, en Indias, podían hacer y despachar en las provincias de su gobierno en los casos en los que no se les hubiera específicamente exceptuado “todo aquello que pudiera el Príncipe que los nombró si en ella se hallara presente, y que por esta razón su jurisdicción y potestad se ha de tener y juzgar más por ordinaria que por delegada”, además, “así por sus poderes é instrucciones, como por costumbre antigua, pueden ordenar y disponer todo aquello que juzgaren convenir para la seguridad, quietud y buen gobierno de las Provincias de su cargo...” Podía designar a alcaldes mayores y corregidores, siempre que no hubieran sido nombrados ya por el rey, y debía fiscalizarlos permanentemente, así como recibir de ellos las consultas de los casos difíciles dentro de su competencia. En general podía nombrar a todas las autoridades respecto de las cuales no tuviera una prohibición expresa de hacerlo.³⁴

El virrey podía modificar e incluso suspender la ejecución de las disposiciones reales cuando considerara que las circunstancias así lo exigían, por medio de la figura del contrafuero, utilizando la fórmula de *obedézcase pero no se cumpla*. Poseía facultades reglamentarias y de creación de ordenanzas. Asimismo, estaba encargado de vigilar el despacho de correos, el control de abastos, el funcionamiento de depósitos y alhóndigas, el control de los precios, limpieza e iluminación de las calles, construcción, mantenimiento y reparación de puentes y caminos,³⁵ así como el mantenimiento de la paz y el orden en la capital novohispana.³⁶ Podía otorgar en nombre del monarca diversas mercedes, conceder licencias o autorizaciones, confirmar las elecciones municipales y las ordenanzas de los consejos. Era juez de las causas de indios en primera instancia, de cuya segunda instancia conocería la Real Audiencia,³⁷ y principal protector de éstos; actuaba como vicepatrono de la Iglesia Indiana, representando al monarca en el ejercicio de amplias facultades respecto de la Iglesia, y debía mantener la paz y

³²Clarence H. Haring, *El imperio español en América*, trad. Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1990, p. 109.

³³Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana...*, lib. V, cap. XIII, núms. 2, 4, 28 y 29.

³⁴Rosa Ávila Hernández, “El Virrey...”, p. 109.

³⁵Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 53.

³⁶Rosa Ávila Hernández, “El Virrey...”, p. 110.

³⁷Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 65.

armonía entre los obispos y demás eclesiásticos. Dirigía la hacienda real, se encargaba de la policía y buen gobierno del virreinato a su cargo.³⁸

b) *Justicia*. Entre sus atribuciones estaba, a partir de 1567 y por disposición de Felipe II, la de actuar como presidente de la Real Audiencia, con la representación del monarca como fuente suprema de justicia;³⁹ las funciones relacionadas las veremos en el apartado siguiente. Además, desde 1591, el virrey administraba justicia en primera instancia a los indios y conocía de los juicios en que éstos eran demandados, sin perjuicio de la intervención de otras autoridades. Conocía también en primera instancia de los delitos comunes cometidos por los oidores de la Real Audiencia, cuando fueran de gran tamaño o escándalo.⁴⁰ Con frecuencia hubo conflictos de competencia entre la Audiencia y los respectivos virreyes, fundamentalmente en el sentido de aclarar si un asunto era de justicia o de gobierno; aunque el virrey siempre tenía la última palabra. Podían también perdonar los delitos comunes y excesos cometidos con la facultad de gracia.⁴¹

c) *Materia de guerra*. En materia militar, tenía el carácter de capitán general, y disfrutaba de la más amplia iniciativa para actuar, incluso en acciones de guerra,⁴² y gozaba también de jurisdicción sobre la Marina.⁴³ Además, podía disponer expediciones militares para la guarda y defensa de sus provincias; con esta finalidad se les daba el título, aparte del de virreyes, de capitanes generales de tales provincias. Contaban entonces con el mando supremo de las fuerzas armadas y de las flotas; mientras éstas estuvieran en su jurisdicción, dependía de ellos el reclutamiento y mantenimiento de las tropas, así como la construcción, conservación, sostenimiento y mejoramiento de las fortalezas y presidios.

d) *Hacienda*. Los virreyes debían cuidar particularmente del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de la Real Hacienda,⁴⁴ procurar su aumento y claridad en cobro y administración. Debían asistir los jueves por la tarde a la junta de hacienda,⁴⁵ integrada por el oidor decano de la Real Audiencia, el fiscal, los oficiales reales y un escribano. Las juntas podían ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se ocupaban de la marcha normal del fisco; las segundas, de casos graves que representaban gastos o erogaciones extraordinarias.⁴⁶

³⁸Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño, “El Virreinato castellano...”, p. 90.

³⁹Jorge J. Montes Salguero, “Los virreyes y la interrelación de poderes en el sistema jurídico indiano”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Segunda Época, verano-otoño, 1993, p. 132.

⁴⁰Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana...*, lib. V, cap. IV, núms. 4-45.

⁴¹Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 27.

⁴²Ignacio Joseph Véase Ortega y Cotes, *Questiones del derecho público en interpretación de los tratados de paces*, Madrid, Antonio Marín, 1747, cap. XXVIII, núm. 7, pp. 330-331.

⁴³José Ignacio Rubio Mañé, *El Virreinato. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1992, tomo I, pp. 111, 113-114. También Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual...*, p. 113.

⁴⁴Véase S Ismael áñez Bella, *La organización financiera de las Indias. Siglo XVI*, México, Escuela Libre de Derecho, Miguel Ángel Porrúa, 1990, pp. 36-50.

⁴⁵Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 56 y lib. III, tít. XV, ley 159.

⁴⁶Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual...*, p. 114.

De todas maneras, señala Ots Capdequí, los virreyes vieron reducidas sus facultades.

por las *instrucciones*, minuciosas que se les daban con sus nombramientos y a los cuales habían de ajustarse en el desempeño de sus mandatos, por la acuciante obligación de *informar* a la Corona, por la figura jurídica de la real confirmación —necesaria para la plena validez de muchas de sus resoluciones—, por la fiscalización de sus actos de gobierno ejercida mediante los reales acuerdos de las audiencias y por el hecho de tener que rendir cuenta de su gestión en las *visitas* —ordinarias y extraordinarias— de que fueron objeto y en los juicios *de residencia*, que también presentaron en las Indias características especiales.⁴⁷

Además, existía la prohibición de que tanto los virreyes como los presidentes, oidores y demás ministros de Las Audiencias de Las Indias contrayeran matrimonio en el distrito de tales Audiencias mientras ocuparan su cargo. La misma prohibición se extendía a sus hijos e hijas,⁴⁸ pues esto “impide la libre administración de justicia por los parentescos, familiaridades, amistades y otros muchos embarazos y dependencias que suelen ocasionar”.⁴⁹

El virrey saliente debía entregar a su sucesor los despachos que tuviera y avisarle del estado de cosas del virreinato a su cargo y, por su parte, el sucesor debía comunicarle las instrucciones con que contaba. Dicha información se podía entregar también por escrito, aunque no todos los virreyes tuvieron tal cuidado u oportunidad.⁵⁰ Desde el virreinato de don Antonio de Mendoza se buscó que el virrey saliente se encontrara con el entrante y de viva voz le transmitiera su experiencia, aunque no todos los virreyes tuvieron la oportunidad de hacerlo, pues a varios les tocó suceder a un virrey ya fallecido o que partía en desgracia. Independientemente de la entrevista, estaba presente la obligación de redactor el informe de su gobierno, conocido como Memorias o relaciones del estado general del reino, en donde se aconsejaba prudentemente cuáles serían las mejores medidas que debía tomar el nuevo representante real en ciertos asuntos.⁵¹

Con la Constitución de Cádiz de 1812 y conforme al artículo 324, el título de virrey cambia por el de Jefe Político Superior. Los artículos 170 al 172 contemplan las facultades del rey. De inicio, la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes. Además de esta prerrogativa, le corresponden como principales las facultades siguientes:

⁴⁷José María Ots Capdequí, “Factores...”, p. 329.

⁴⁸Rec Ind., lib. III, tít III, ley 40.

⁴⁹Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*..., lib. V, cap. IX, núms. 1-2.

⁵⁰Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana*..., lib. V, cap. XIV, núm. 22, Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 24.

⁵¹Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias*..., p. LIII.

Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.

Segunda: Cuidar de que en todo el Reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

Tercera: Declarar la guerra, y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.

Cuarta: Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado.

Quinta: Proveer todos los empleos civiles y militares.

Sexta: Presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato a propuesta del Consejo de Estado.

Séptima: Conceder honores y distinciones de toda clase con arreglo a las leyes.

Octava: Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales.

Novena: Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

Décima: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.

Undécima: Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre.

Duodécima: Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.

Décima tercera: Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes.

Décima cuarta: Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducente al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita.

Décima quinta: Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales; oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos; y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.

Décima sexta: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

Por otra parte, el artículo 172 contiene el catálogo de restricciones de la autoridad del rey:

Primera: No puede el rey impedir bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales.

Segunda: No puede el rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere se entiende que ha abdicado la Corona.

Tercera: No puede el rey enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin en el consentimiento de las Cortes.

Cuarta: No puede el rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.

Quinta: No puede el rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Sexta: No puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Séptima: No puede el rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.

Octava: No puede el rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre, o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes.

Novena: No puede el rey conceder privilegio exclusivo a persona ni corporación alguna.

Décima: No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio o bien vista de hombres buenos.

Undécima: No puede el rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición, de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

Duodécima: El rey antes de contraer matrimonio dará parte a las Cortes, para obtener su consentimiento, y si no lo hiciere, entiéndase que abdica la Corona.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 le correspondía al Supremo Gobierno:

1. Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108; correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí, o por medio de los ministros públicos, de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente el mismo Congreso.
2. Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación; mandar ejecutarlos; distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al artículo 47, y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del Estado, o bien para promover su defensa exterior; todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno.
3. Atender y fomentar los talleres y maestranza de fusiles, cañones y demás armas; las fábricas de pólvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra.
4. Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.
5. Cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos, y el pasto espiritual de la doctrina.

6. Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia; remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si hay o no lugar a la formación de la causa.

7. Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los resultados que le franquearan las leyes.

Se establecen asimismo prohibiciones al Supremo Gobierno:

1. Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.
2. Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial; avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios.
3. Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos, ninguna fuerza armada, a no ser en circunstancias muy extraordinarias, y entonces deberá proceder la aprobación del Congreso.
4. Dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos.

Se fijaron algunas obligaciones particulares en materias específicas:

1. El Supremo Gobierno estaba sujeto a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de hacienda; por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas; podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.
2. En lo que toca al ramo militar se arreglará a la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dicta la que más se conforme al sistema de nuestro gobierno; por lo que no podrá derogar, interpretar ni alterar ninguno de sus capítulos. Se trataba de las Ordenanzas de S. M. para el régimen, disciplina, subordinación, y servicio de sus Ejércitos (subdividido en cuatro tratados, de Orden de S. M., en la Oficina de Antonio Marín, impresor de la Secretaría del despacho Universal de Guerra, 1768) conocidas como Ordenanzas de Carlos III de 1768.⁵²

⁵²Véase Óscar Cruz Barney, “Las Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus ejércitos de 1768 en el México independiente”, en Luis E. González Vales (coord.), *XIII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, San Juan, Puerto Rico, Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Historiador Oficial de Puerto Rico, 2003, tomo II. Existe una edición facsimilar por la Editorial Lex Nova, Valladolid, 1999. Véase para los siglos XV a XVII en España el trabajo de Enrique Martínez Ruiz, *Los soldados del Rey. Los ejércitos de la Monarquía Hispánica (1480-1700)*, Madrid, Editorial Actas, 2008.

3. En materia de hacienda, de guerra, y en cualquiera otra podrá, y deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados, mas no se le permite proponer proyectos de decreto extendidos.
4. Deberá pasar mensualmente al Congreso una nota de los empleados y de los que estuvieren suspensos; y cada cuatro meses un estado de los ejércitos, que reproducirá siempre que lo exija el mismo Congreso.
5. Asimismo presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.

Durante el Primer Imperio, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 el artículo 30 establecía que toca al emperador:

1. Proteger la religión católica, apostólica, romana, y disciplina eclesiástica, conforme al Plan de Iguala.
2. Hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla.
3. Defender la patria, su independencia y unión, según el mismo plan.
4. Conservar el orden interior y la seguridad exterior, por todos los medios que en las circunstancias de la guerra, antes sorda, y en la actualidad ostensible con que temerariamente se nos ataca, estén a su discreción, y puedan hacer sentir a los enemigos el poder de la Nación, y la firmeza con que sostendrán sus derechos pronunciados, su gobierno establecido, y el rango a que se ha elevado.
5. Mandar las fuerzas de mar y tierra.
6. Declarar la guerra y hacer tratados de paz y alianza.
7. Dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio con las demás naciones.
8. Formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del Imperio.
9. Establecer conforme a la ley, los tribunales que sean necesarios, y nombrar los jueces a propuesta del Consejo de Estado.
10. Cuidar de que se administre pronta y cumplidamente la justicia.
11. Ejercer en su caso y en forma legal y económica las funciones del patronato, debidas a la suprema dignidad del Estado.
12. Conceder pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias que contengan disposiciones generales, oyendo al Cuerpo Legislativo, o hacer lo mismo, oyendo al Consejo de Estado, cuando se versen sobre negocios particulares o gubernativos; o pasándolos, cuando son contenciosos, al Tribunal Supremo de Justicia.
13. Proveer a todos los empleos civiles y militares.
14. Conceder toda clase de honores y distinciones.
15. Indultar a los delincuentes conforme a las leyes.
16. Cuidar de la fabricación de la moneda.
17. Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos.
18. Nombrar y separar libremente los ministros.

Las prohibiciones al emperador se contenían en el artículo 31:

1. Disolver la Junta Nacional Instituyente antes de la reunión del Congreso, ni embarazar sus sesiones.
2. No puede salir de las fronteras del Imperio sin consentimiento de la misma Junta.
3. No puede enajenar ni traspasar a otro la autoridad imperial.
4. No puede hacer alianza ofensiva ni tratado de comercio y de subsidios a favor de potencias extranjeras sin el consentimiento del Cuerpo Legislativo. El efecto de este artículo se suspende hasta que la España reconozca nuestra independencia.
5. No puede ceder o enajenar el territorio o bienes nacionales.
6. No puede conceder privilegios exclusivos.
7. No puede privar a nadie de su libertad, siendo los ministros responsables de esta disposición, a menos que el bien y la seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, en cuyo caso podrá el Emperador expedir órdenes al efecto, con tal que dentro de quince días a lo más, la haga entregar al tribunal competente.

En caso de convulsiones intestinas, como las que actualmente asoman, se autoriza al Emperador, por el bien de la patria, con todo el poder de la ley, que se pondrá por apéndice a este reglamento.

Adoptada la República Federal, en el artículo 16 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se contienen las atribuciones del Supremo Poder Ejecutivo que eran las siguientes:

- I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
- II. Nombrar y remover libremente los secretarios del Despacho.
- III. Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, según la Constitución y las leyes.
- V. Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso General; y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución.
- VI. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la Federación.
- VII. Disponer de la militar local, para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, obtendrá previo consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria.
- VIII. Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a ordenanza (la de Carlos III), leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución.
- IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares de que habla la atribución anterior, conforme a las leyes.
- X. Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules con aprobación del Senado, y entretanto éste se establece, del Congreso actual.
- XI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso General.
- XII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley.

XIII. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución General y las leyes; pudiendo por una sola vez objetar sobre éstas cuanto le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso.

XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

XV. Suspender de los empleos hasta tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

En la Constitución Federal de 1824 el artículo 110 contiene las atribuciones del presidente:

I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.

II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales.

III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.

IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho.

V. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno.

VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

VIII. Nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o Territorios, obtendrá previamente consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el Consejo de Gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la facultad XII del artículo 50.

XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.

XV. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

- XVI. Pedir al Congreso General la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.
- XVII. Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno.
- XVIII. Convocar también al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando el Consejo de Gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.
- XIX. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.
- XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea debérseles formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.
- XXI. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescritos con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado, y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

Las restricciones a las facultades del presidente se contemplan en el artículo 112:

- I. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso General, o acuerdo en sus recesos del Consejo de Gobierno, por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno.
- II. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente.
- III. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no la podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.
- IV. El presidente no podrá impedir las elecciones y demás actos que se expresan en la segunda parte del artículo 38.
- V. El presidente y lo mismo el Vicepresidente no podrá sin permiso del Congreso salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después.

En el primer centralismo, el artículo 6° de las Bases Constitucionales de 1835 establecieron que el ejercicio del Poder Ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la Ley Constitucional.

En la Cuarta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se estableció que son prerrogativas del presidente de la República:

- I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General, en los casos no exceptuados en la Tercera Ley Constitucional.
- II. Que no puedan dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija al Congreso General en todo lo que está facultado para hacerlas.
- III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional.
- IV. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.
- V. No poder ser procesado, sino previa la declaración de ambas cámaras, prevenida en el artículo 49, párrafo último de la Tercera Ley Constitucional.
- VI. Nombrar libremente a los secretarios del Despacho, y poderlos mover siempre que lo crea conveniente.
- VII. Elegir y remitir a las cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del Consejo, oportuna esta medida.

En el artículo 17 se contienen las atribuciones del presidente de la República:

- I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.
- II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la Nación.
- III. Hacer, con acuerdo al Consejo, las observaciones que le parezca a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la Tercera Ley Constitucional.
- IV. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso.
- V. Resolver, con acuerdo del Consejo, las excitaciones de que hablan los párrafos 1º y 6º, artículo 12, de la Segunda Ley Constitucional.
- VI. Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.
- VII. Resolver lo convoque la Diputación Permanente a sesiones extraordinarias, y señalar, con acuerdo del Consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas.
- VIII. Negarse, de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, a que la Diputación Permanente haga la convocatoria para que la faculte el artículo 20 de la Tercera Ley Constitucional en su segunda parte.
- IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes.
- X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley.
- XI. Nombrar a los gobernadores de los Departamentos a propuesta en terna de la Junta departamental y con acuerdo del Consejo.
- XII. Remover a los empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente.

- XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la Tercera Ley Constitucional.
- XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la Quinta Ley Constitucional.
- XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes.
- XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.
- XVIII. Declarar la guerra en nombre de la Nación, previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso en arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XIX. Celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglando a las bases que le diere el Congreso.
- XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación de Congreso antes de su ratificación.
- XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros.
- XXII. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de ésta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.
- XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.
- XXIV. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con consentimiento del Senado, si contienen disposiciones generales, oyendo a la Suprema Corte de Justicia, si se versan sobre asuntos contenciosos, y al Consejo si fueren relativos a negocios particulares o puramente gubernativos.
- En cualquier caso de retención deberá dirigir el Sumo Pontífice, dentro de dos meses a lo más, exposición de los motivos, para que, instruido Su Santidad, resuelva lo que tuviere a bien.
- XXV. Previo el concordato con la silla apostólica, y según lo que en él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos, que sean del patronato de la Nación con acuerdo del Consejo.
- XXVI. Conceder o negar, de acuerdo con el Consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria, y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras resuelve.
- XXVII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda.
- XXVIII. Providenciar lo conducente al buen gobierno de los Departamentos.
- XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.
- XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso.
- XXXI. Conceder, el acuerdo con el Consejo, cartas de naturalización, bajo las reglas que prescriba la ley.

XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros, y prorrogarles el término de la licencia.

XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos.

XXXIV. Conceder, de acuerdo con el Consejo, privilegios exclusivos en los términos que establezcan las leyes.

Las prohibiciones se encontraban en el artículo 18:

I. Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso General, o en sus recesos, del Senado, por el voto de dos terceras partes de los senadores presentes. Mientras esté mandando las fuerzas, cesará toda su intervención en el gobierno, a quien quedará sujeto como general.

II. Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrán arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar.

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo 2º, de la Primera Ley Constitucional.

IV. Salir de territorio a la República durante su presidencia, y un año después, sin el permiso del Congreso.

V. Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.

VI. Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso.

VII. Imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones de ninguna especie, generales ni particulares.

VIII. Hacer ejecutar los actos que prohíben los párrafos 4º, 5º, 6º y 7º, artículo 2º, de la Primera Ley Constitucional, y el 5º, artículo 45, de la Tercera Ley Constitucional.

IX. Impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales.

X. Impedir o turbar las reuniones del Poder Conservador o negar el cumplimiento a sus resoluciones.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 el artículo 85 determinó que el presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior:

Las obligaciones del presidente son:

I. Guardar la Constitución y las leyes y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna.

II. Hacer que a los tribunales se les den todos los auxilios necesarios para la ejecución de sentencias y providencias judiciales.

Le corresponde al presidente de la República:

I. Publicar y circular las leyes y decretos del Congreso nacional y del Senado en su caso.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho.

- III. Nombrar con aprobación del Senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, y removerlos libremente.
- IV. Expedir órdenes, y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas, con la obligación de oír la opinión del Consejo.
- V. Decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse, con la obligación de oír la opinión del Consejo.
- VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las bases y las leyes.
- VII. Expedir los despachos a todo empleado público cuando por la ley no deba darlos otra autoridad.
- VIII. Suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.
- IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.
- X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.
- XI. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.
- XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes.
- XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diere el Congreso.
- XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.
- XVII. Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros.
- XVIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso y con la obligación de oír la opinión del Consejo.
- XIX. Conceder el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y reos pontificios, o decretar su retención. Esta facultad la usará con acuerdo del Congreso, cuando se versen sobre asuntos generales; con audiencia del Consejo, si son sobre negocios particulares; y con la de la Corte de Justicia si versaren sobre puntos contenciosos. No se extiende dicha facultad a los breves sobre materias de penitenciaría, que, como dirigidos al fuero interno, no estarán sujetos a presentación.
- XX. Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de se-

siones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el gobierno a la Diputación Permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

XXI. Declarar la guerra en nombre de la Nación, y conceder patentes de corso.

XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.

XXIII. Conceder cartas de naturalización.

XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.

XXV. Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los individuos del Consejo, y de los gobernadores de los Departamentos.

XXVI. Conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley.

XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación.

XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios, en los términos y con las circunstancias que prescriban las leyes.

XXIX. Nombrar oradores del seno del Consejo, que concurran a las cámaras cuando lo estimare conveniente, para manifestar o defender las opiniones del gobierno.

XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

No podía el presidente:

I. Mandar en personas las fuerzas de mar o tierra sin previo permiso del Congreso. El presidente cesará en el ejercicio de sus funciones mientras mande las tropas, y solo será reputado como general en jefe.

II. Salir del territorio de la República durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso.

III. Separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los Supremos Poderes sin permiso del Cuerpo Legislativo.

IV. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la República.

V. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del Despacho del ramo respectivo.

Las prerrogativas del presidente se contenían en el artículo 90 y consistían en no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las bases. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

En el punto 3º del Plan de Ayutla reformado por el de Acapulco el 11 de marzo de 1854: se estableció que el presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedaría desde luego investido de amplias

facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y proceso.

En los artículos 80 al 85 del *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 1856 se estableció que el presidente es el jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes.

Todas las facultades que no señaladas expresamente a los gobiernos de los estados y territorios, serían ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3º del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. El presidente de la República podía obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni los azotes, la marca, la mutilación, la infamia trascendental y la confiscación de bienes.

El artículo 83 contiene las obligaciones del presidente:

- 1a. Cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla reformado en Acapulco.
- 2a. Hacer que se administre cumplidamente la justicia, procurando que a los tribunales se den todos los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

No podía el presidente de la República:

- 1o. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la nación.
- 2o. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin autorización del secretario del Despacho del ramo respectivo.
- 3o. Suspender o restringir las garantías individuales, si no es en los casos del artículo 82 (para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública).

En el artículo 85 se contemplan las prerrogativas del presidente: no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

En el artículo 85 de la Constitución Federal de 1857 se estableció que las facultades y obligaciones del presidente, eran las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los

demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la Diputación Permanente.

IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

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

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Diputación Permanente.

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

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Respecto a la fracción IX relativa a conceder patentes de corso, cabe hacer algunas consideraciones que son las siguientes: el tratado o declaración de París de 1856, considerado el primer texto internacional sobre derecho de la guerra marítima⁵³ trata del tema de la abolición del corso como práctica lícita en la guerra marítima.⁵⁴

El 16 de abril de 1856, una vez finalizada la guerra de Crimea y firmada la paz en el Congreso de París,⁵⁵ los gobiernos de Austria, Cerdeña, Prusia, Inglaterra, Francia, Turquía y Rusia adoptaron una declaración⁵⁶ en dicha ciudad que consta de cuatro principios fundamentales:

1. El corso está y permanece abolido.
2. El pabellón neutral cubre la mercancía del enemigo, con excepción del contrabando de guerra.

⁵³José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *El corso marítimo*, Madrid, Instituto Franciscano de Vitoria/Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Marina, 1959, p. 85.

⁵⁴Óscar Cruz Barney, *El corso marítimo*, México, Secretaría de Marina, Centro de Estudios Superiores Navales, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.

⁵⁵Para un breve panorama de la guerra en cuestión véase Pierre Renouvin, *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar, tomo II, volumen 1, el siglo XIX, 1964, pp. 233-243.

⁵⁶La declaración comentada es un anexo al protocolo número 23 de la Conferencia de París.

3. Las mercancías neutrales, salvo el contrabando de guerra, no están expuestas a captura bajo pabellón enemigo.
4. Todo bloqueo, para ser obligatorio, ha de ser eficaz, es decir, debe mantenerlo una fuerza realmente suficiente para impedir el acceso a la costa del enemigo.⁵⁷

La declaración debía comunicarse a los estados no representados en el Congreso de París, e invitarles a su adhesión. Tres fueron los países que se negaron adherirse: España, los Estados Unidos y México.⁵⁸ El segundo adujo que el mantenimiento del corso era necesario para aquellos países que carecían de una marina de guerra lo suficientemente fuerte,⁵⁹ y que no se contaba con la inmunidad de bienes privados en la mar, por lo que no podía aceptar la abolición del corso.⁶⁰

En el caso de España, el embajador francés les hizo llegar la invitación mediante nota el día 19 de mayo de 1856. Por su parte, el Ministerio de Estado español respondió que “no podía en aquel instante, por consideraciones peculiares suyas, imposibles de desatender, admitir el principio de que el corso estuviera y quedase abolido”,⁶¹

⁵⁷John C. Colombos, *Derecho Internacional Marítimo*, Traducción de la cuarta edición inglesa por el Dr. José Luis de Azcárraga, primera edición en español, Madrid, Aguilar, 1961, p. 328, núms. 499- 500. La versión completa en francés de la declaración es la siguiente: (tomada de Tratados y convenciones concluidos y ratificados por la República Mexicana. Desde su independencia hasta el año actual, acompañados de varios documentos que les son referentes. Edición oficial, Imprenta de Gonzalo A. Esteva, MDCCCLXXVIII, pp. 666-667).

“DECLARATION: Les Plénipotentiaires qui ont signé le Traité de Paris du 30 Mars 1856, réunis en conférence,

“Considérant:

“Que le droit maritime, en temps de guerre, a été pendant longtemps l’objet de contestations regrettables:

“Que l’incertitude du droit et des devoirs en pareille matière donne lieu entre les neutres et les belligérants, à des divergences d’opinion qui peuvent faire naître des difficultés sérieuses et même des conflits;

“Qu’il y a avantage par conséquent à établir une doctrine uniforme sur un point aussi important;

“Que les Plénipotentiaires assemblés au Congrès de Paris ne sauraient mieux répondre aux intentions dont leurs Gouvernements sont animés, qu’en cherchant à introduire dans les rapports internationaux des principes fixes à cet égard;

“Dément autorisés les susdits Plénipotentiaires sont convenus de se concerter sur les moyens d’atteindre ce but, et étant tombés d’accord, ont arrêté la déclaration solennelle ci-après:

“I.La course est et demeure abolie.

“II.Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l’exception de la contrebande de guerre.

“III.La marchandise neutre, à l’exception de la contrebande de guerre, n’est pas saisissable sous pavillon ennemi.

IV.Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c’est-à-dire, maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l’accès du littoral de l’ennemi.

“Les Gouvernements des Plénipotentiaires soussignés s’engagent à porter cette déclaration à la connaissance des Etats qui n’ont pas été appelés à participer au Congrès de Paris, et à les inviter à y accéder.

“Convaincus que les maximes qu’ils viennent de proclamer ne sauraient être accueillies qu’avec gratitude par le monde entier, les Plénipotentiaires soussignés ne doutent pas que les efforts de leurs Gouvernements pour en généraliser l’adoption ne soient couronnés d’un plein succès.

“La présente déclaration n’est et ne sera obligatoire qu’entre les puissances qui y ont ou qui y ont accédé. “Fait à Paris, le 16 Avril 1856.(Suivent les signatures.)”

⁵⁸Para una lista de las adhesiones y ratificaciones a la declaración véase José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *op. cit.*, pp. 372-373.

⁵⁹“Salvo en la guerra de secesión, en que lo emplearon los confederados sudistas(1860-1865), dicho país no utilizó jamás empero el corso.” Véase Lucio M. Moreno Quintana, *Tratado de derecho internacional*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, 3 tomos, p. 664.

⁶⁰John C. Colombos, *idem*.

⁶¹José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *ibidem*, p. 381. El protocolo número 24 de la Conferencia.

pese a que veía con simpatía los demás puntos de la declaración. No sería sino hasta la II Conferencia Internacional de la Paz cuando, por medio de su embajador en Londres y primer delegado a la Conferencia, España finalmente se adhirió el 19 de enero de 1908.⁶²

México recibió la invitación de manos del encargado de negocios británico en México, W. G. Lettson, el 22 de julio de 1856.⁶³ El 5 de septiembre de 1857 el vizconde de Gabriac, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Francia, le envió una nota a D. Sebastián Lerdo de Tejada, ya ministro de Relaciones Exteriores, relativa a los cuatro principios de la declaración de París invitando a su vez al gobierno mexicano a decidirse por la adhesión, misma que debía de ser completa y sin reserva alguna. Lerdo de Tejada les comunicó la respuesta del gobierno mexicano el 15 de septiembre de 1857.

El gobierno de México al recibir la invitación de parte de los ministros de Francia e Inglaterra convocó a una comisión de expertos integrada por José María Lacunza, J.M. de Bocanegra y Mariano Yáñez, para que estudiaran la posibilidad de adherirse a la declaración de París. El informe de la comisión se terminó el 26 de febrero de 1857. En el documento en cuestión los comisionados resaltaron que si bien los tres últimos principios de la declaración de París habían sido recibidos por las diversas potencias sin ningún inconveniente. Respecto al primero, relativo a la abolición del corso, señalaron que el gobierno de los Estados Unidos había considerado inoportuno aceptarla y le había comunicado su decisión al gobierno mexicano para llamar su atención sobre los puntos que le habían motivado a ello.⁶⁴

Los comisionados afirmaron que “en el estado actual de las sociedades, en que rara vez se hace la guerra entre las masas de las naciones y solo se considera hecha entre los gobiernos, estos tienen dos modos de preparar sus fuerzas: el primero, poner en acción sus ejércitos ó escuadras permanentes, y que aumentan á sueldo hasta donde sus circunstancias lo permiten; el segundo, conceder su autorización y su bandera á voluntarios nacionales ó extranjeros, por mar ó por tierra, que operan sin sueldo y muchas veces sin otra recompensa que el botín ó presas hechas sobre el enemigo; pero no por eso dejan de estar á las órdenes y obrar bajo la responsabilidad del beligerante á quien ellos prestan su ayuda y que los ha autorizado á obrar por una patente en buena forma”.⁶⁵ En este sentido, aquellas potencias que contaran con una marina fuerte, una población abundante y los recursos necesarios, el corso podría considerarse como innecesario, renunciable e inclusive un deber con la humanidad el abandonarlo. Sin embargo, aquellas naciones que no tuvieran grandes armamentos permanentes y a sueldo, era necesario que acudieran al corso, pues de lo contrario quedarían desarma-

⁶²España no concedió patente de corso alguna entre 1857 y la fecha de su adhesión a la declaración. José Luis de Azcárraga y de Bustamante, *idem*. Véase también a Gregorio Z. Cabeza, *Esclavitud, piratería y fortificaciones en la Nueva España*, Jalisco, CAAAREM, 1991, pp. 53-55. Véase también a Alejandro Sobarzo Loaiza, “La piratería en derecho internacional y en derecho interno”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIV, núm. 54, México, abril-junio, 1964, p. 485.

⁶³En ese entonces era D. Luis de la Rosa ministro de Relaciones Exteriores.

⁶⁴Tratados y convenciones concluidos y ratificados por la República Mexicana..., p. 672.

⁶⁵*Ibidem*, p. 673.

das en momentos de peligro. En el informe de la comisión se señala asimismo que todas las naciones que se han tenido que enfrentar con otras más poderosas han acudido al corso.

Los comisionados reconocieron que el armar a voluntarios representa una grave responsabilidad para el país que otorga las patentes por los abusos que estas fuerzas llegan a cometer, “mas este peligro no produce el resultado de que el medio deba tenerse por ilegal y enteramente prohibido, ni deja por él de ser algunas ocasiones indispensable”.⁶⁶ En realidad, señalan, es un medio al que sólo debe acudir cuando lo exige un peligro inminente y una necesidad absoluta y queda a cada nación en ejercicio de su soberanía calificar si se halla en tal situación que se haga conveniente adoptarlo.

Se hizo notar que las circunstancias de la República mexicana eran precisamente las contrarias a las de las naciones firmantes de la declaración de París, ya que no se encontraba en posesión de un ejército y escuadra poderosos, disciplinados y perfectamente bien pertrechados, como sí lo estaban las de las principales potencias. La comisión presentó además un argumento que consideramos conveniente reproducir pues refleja por una parte el estado en que se encontraba la República mexicana y por otra la imaginación de los miembros de la comisión: “Crece de punto la consideración de la ventaja que tendría el corso para México, si se reflexiona en que sería un modo de guerra casi sin represalia posible; porque siendo muy limitado nuestro comercio marítimo, las pérdidas que el corso de la Nación enemiga hiciese sufrir á este, no serian muy graves, en tanto que las que los corsarios harían sufrir al enemigo podrian ser mucho mayores.”⁶⁷ A lo anterior se debía añadir que el país se encontraba en un periodo de transición constitucional, ya que para ese momento se contaba ya con el texto de la Constitución de 1857, que aunque todavía no obligaba en materia de elección de los supremos poderes federales,⁶⁸ sí establecía la intervención del Congreso en cuanto a la aprobación de tratados internacionales⁶⁹ por lo que sería “temerario” de parte del ejecutivo entrar en nombre de la nación en un compromiso internacional de tales dimensiones. Aunado a lo anterior, debía considerarse que el plan de Ayutla en su artículo III, si bien no limitaba expresamente en la materia al gobierno provisional en sus facultades, difícilmente se podía interpretar que dentro de las facultades se encontraba la de privar a la nación de los medios para atender a su seguridad e independencia. Finalmente la comisión recomendó al gobierno que:

1. El señor presidente no estaba en el caso de prestar la adhesión de la República mexicana a los cuatro principios de derecho marítimo acordados en París, por lo que había que contestar a los representantes de Inglaterra y Francia que la dificultad es únicamente respecto del primer principio, no de los restantes; pero, que siendo inseparables, se inclinaba el gobierno mexicano a rehusar su adhesión.

⁶⁶*Ibidem*, p. 674.

⁶⁷*Ibidem*, p. 677.

⁶⁸El primer Congreso constitucional no se habría de instalar sino hasta el día 1 de septiembre de 1857. Véase el artículo transitorio de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

⁶⁹*Ibidem*, Art. 72, f. XIII.

2. La respuesta a la consulta podía darse por el gobierno como provisional, ofreciendo sujetar el asunto a la consideración del primer Congreso Constitucional.

Así, el gobierno de México decidió no adherirse a la declaración de París y mantener vigente su facultad de autorizar la armazón en guerra de naves corsarias.

México manifestó su adhesión el 26 de noviembre de 1909 y entró en vigor el 26 de enero de 1910.⁷⁰

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858 se estableció en el artículo 14 que el presidente interino es el Jefe Supremo de la Nación. Sus facultades son las que le atribuye el Plan de Tacubaya, reformado en México. Usa de ellas conforme al Estatuto.

Durante el Segundo Imperio, en el artículo 4º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, se estableció que el emperador representa la Soberanía Nacional, y mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del imperio, la ejerce en todos sus ramos por sí, o por medio de las autoridades y funcionarios públicos. Asimismo y conforme al artículo 6º, el emperador oye al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, y sobre las consultas que estimare conveniente dirigirle.

Además, conforme al artículo 9º le correspondía al emperador nombrar, cuando lo juzgase conveniente y por el tiempo que lo estimase necesario, Comisarios Imperiales que se colocarían a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del Imperio para cuidar del desarrollo y buena administración de los departamentos que forman cada una de estas grandes divisiones.

Nombraría, además visitadores para que recorran en su nombre departamentos o lugar que mereciere ser visitado, o para que le informen acerca de la oficina, establecimiento o negocio determinado que exija eficaz remedio.

Las prerrogativas y atribuciones de estos funcionarios se establecerían en el decreto de su creación.

El 2 de junio de 1882 se adicionó la fracción XVI al artículo 85 de la Constitución Federal de 1857 de manera que entre las facultades y obligaciones del presidente, estaría la de conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

La fracción II del artículo 85, se reformó el 4 de junio de 1914 de manera que entre las facultades y obligaciones del presidente de la República estaba la de proponer al Senado, después de oír la opinión de los secretarios del Despacho, terna para la elección de ministros de la Corte Suprema de Justicia, y nombrarlos en el caso del artículo 92; nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover

⁷⁰Véase *Diario Oficial de la Federación* de fechas 19, 21, 22 y 23 de febrero de 1910. Secretaría de Relaciones Exteriores, México: relación de tratados en vigor, México, SRE, 1993, p. 97.

libremente a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos y remociones no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En la Constitución de 1917, la redacción original del artículo 89 establecía:

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

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

IV. Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

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

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

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

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

XI. Convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

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

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

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

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

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.

XVII. Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Cabe destacar, respecto a la fracción IX sobre corso marítimo que México, como ya se mencionó, adherido ya a la declaración de París, mantuvo en su Constitución Federal de 1917 la atribución del Ejecutivo federal para otorgar patentes de corso, la

del Congreso para reglamentarlo, y la prohibición a los estados de la República para expedirlas.

El artículo 89, fracción IX establecía que dentro de las facultades y atribuciones del presidente se encontraba la de conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso. Texto idéntico al consignado en el artículo 85, fracción IX de la Constitución de 1857. De acuerdo al *Diario de los Debates del Congreso Constituyente* de 1917, los dictámenes de las fracciones III a XVII del artículo 89 se presentaron el jueves 18 de enero de ese año para su consideración. La fracción IX se presentó con el texto ya señalado. Sorprende que ningún diputado hiciera uso de la palabra, más aún cuando la fracción comentada era contraria a los compromisos internacionales contraídos por México. La votación se llevó a cabo esa misma noche y fue aprobado el artículo 89 con la fracciones señaladas por unanimidad de 142 votos.⁷¹

El artículo 117, fracción II establecía que los estados de la República no podían expedir patentes de corso ni de represalias, texto idéntico al del artículo 111, fracción II de la Constitución de 1857. El jueves 25 de enero de 1917 se presentó al Congreso el artículo 117 para su discusión, sin que al igual que en el caso de la fracción IX del artículo 89, diputado alguno hiciera uso de la palabra, reservándose para su votación. El artículo 117 se aprobó por unanimidad de 174 votos.⁷²

La fracción XIII del artículo 73 establecía que era facultad del Congreso reglamentar el modo como debían expedirse las patentes de corso; dictar las leyes según las cuales debían declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra, nuevamente repitiendo de manera íntegra el texto del artículo 72 fracción XV de la Constitución de 1857. En el dictamen presentado al congreso el lunes 15 de enero de 1917, la que quedaría como fracción XIII, se presentó como XII, sin que diputado alguno hiciera uso de la palabra. Así, se aprobó ese mismo día por 169 votos.⁷³

Al Poder Judicial, le correspondía conocer, de acuerdo con el artículo 104, fracción II, al igual que en el texto constitucional de 1857 (artículo 97, fracción II), de las controversias que versaren sobre derecho marítimo. Entre ellas se encuentra desde luego, como ya se mencionó al hablar de la Constitución de 1857, el corso. En la sesión del día sábado 20 de enero de 1917 se dio lectura al artículo 104, misma que se puso a discusión al lunes siguiente sin que se presentara comentario alguno. Así, fue aprobada ese mismo día por 142 votos a favor y uno en contra relativo a la fracción I.⁷⁴

⁷¹Véase el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, edición facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, tomo II, pp. 444 y 463. Puede verse también Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, México, edición facsimilar por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, tomo II, pp. 399-409.

⁷²*Diario de los Debates...*, tomo II, pp. 678 y 694.

⁷³*Ibidem*, pp. 312 y 322.

⁷⁴*Ibidem*, pp. 501, 562 y 595.

No fue sino hasta 1966 que por decreto del 11 de octubre de ese año publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 21 que se derogaron las fracciones IX del artículo 89, II del 117 y se reformó la fracción XIII del artículo 73. Así, finalmente, 49 años después de la adhesión de México, se adecuó el texto constitucional a la Declaración de París.⁷⁵

La reforma más reciente al artículo 89 se hizo a la fracción XIV en el sentido de facultar al presidente de la República para “conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales”.

⁷⁵Véase Alejandro Sobarzo Loaiza, *Régimen jurídico del alta mar*, México, Porrúa, 1970, p. 138, nota 301. A este respecto el autor señala que “por el respeto a un compromiso internacional previamente contraído y porque la guerra de corso ya había caído en desuso, debemos concluir que las citadas fracciones fueron incluidas en nuestra Constitución por un descuido inexcusable”, véase su artículo “La piratería en derecho internacional...”, p. 485.

Artículo 89

Texto constitucional vigente

89 *Artículo 89.* Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:⁷⁶

- I.** Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II.** Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.⁷⁷
En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República;⁷⁸
- III.** Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;⁷⁹
- IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;⁸⁰
- V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.⁸¹
- VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁸²

⁷⁶Párrafo reformado, *DOF*: 10-08-1987, 25-10-1993 y 12-02-2007.

⁷⁷Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

⁷⁸Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014. Fracción reformada, *DOF*: 08-10-1974, 10-08-1987, 25-10-1993, 31-12-1994, y 09-08-2012.

⁷⁹Fracción reformada, *DOF*: 09-08-2012.

⁸⁰Fracción reformada, *DOF*: 10-02-1944 y 09-08-2012.

⁸¹Fracción reformada, *DOF*: 10-02-1944.

⁸²Fracción reformada, *DOF*: 10-02-1944 y 05-04-2004.

- VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX.** Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;⁸³
- X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;⁸⁴
- XI.** Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.⁸⁵
- XII.** Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- XIV.** Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;⁸⁶
- XV.** Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI.** Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;⁸⁷
- XVII.** En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.⁸⁸

⁸³Fracción derogada, *DOF*: 21-10-1966. Adicionada, *DOF*: 31-12-1994. Reformada, *DOF*: 10-02-2014.

⁸⁴Fracción reformada, *DOF*: 11-05-1988, 12-02-2007 y 10-06-2011.

⁸⁵Fracción reformada, *DOF*: 24-11-1923.

⁸⁶Fracción reformada, *DOF*: 08-10-1974, 29-01-2016.

⁸⁷Fracción reformada, *DOF*: 21-10-1966, 31-12-1994.

⁸⁸Fracción reformada, *DOF*: 20-08-1928, 08-10-1974, 10-08-1987. Derogada, *DOF*: 25-10-1993. Adicionada, *DOF*: 10-02-2014.

- XVIII.** Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;⁸⁹
- XIX.** Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;⁹⁰
- XX.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.⁹¹

⁸⁹Fracción adicionada, *DOF*: 20-08-1928. Reformada, *DOF*: 31-12-1994.

⁹⁰Fracción adicionada, *DOF*: 20-08-1928. Derogada, *DOF*: 28-12-1982. Adicionada, *DOF*: 07-02-2014.

⁹¹Fracción adicionada, *DOF*: 20-08-1928.

Artículo 89

Comentario por **Miguel Carbonell** y **Pedro Salazar**
 Actualización por **Francisco Tortolero Cervantes** y **Alberto Abad Suárez Ávila**

Nota a la actualización 2016

89

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este artículo se ha reformado en 18 ocasiones, siendo el cuarto con más reformas, solo detrás de los artículos 27 (20 reformas), 123 (26 reformas) y 73 (76 reformas). Desde la última edición de esta obra colectiva el artículo 89 se ha reformado en cinco ocasiones. Las reformas que ha tenido en los años recientes se han orientado a adecuar las facultades presidenciales con nuevas realidades y paradigmas constitucionales. Como se verá, se han restringido sus facultades para anteponer la intervención del Senado de la República, órgano que desde ahora confirma el nombramiento de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Asimismo, se ha limitado al presidente de la República a asumir la opción de objetar los nombramientos de los comisionados del Instituto Nacional de Acceso a la Información. En la misma dirección de la restricción de atribuciones al Ejecutivo, de ahora en adelante el Senado participa también en el proceso de designación del fiscal general de la República (antes procurador) como consecuencia de su nueva autonomía. En el periodo de la presente actualización constitucional, también se reporta la supresión de la facultad de otorgar indulto a los internos que compurgan penas corporales por delitos cometidos en el Distrito Federal; lo anterior, derivado de la reciente reforma política que conforma a la Ciudad de México como una entidad federativa.

	ANTERIOR	REFORMA
9/08/2012	<p>II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.</p> <p>III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.</p>	<p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p> <p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, encargados de la regulación en materia de</p>

	ANTERIOR	REFORMA
	IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.	telecomunicaciones, energía y competencia económica; IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
7/02/2014	XIX. Derogada.	XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;
10/02/2014	Art 89 II.	Artículo 89 II. Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República;
	IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.	IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución; X. a
	XVII. Derogada	XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.
29/01/2016	XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.	XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

Las reformas mencionadas han sido accesorias a reformas más profundas en otros artículos, y por lo mismo pueden explicarse mejor desde el entendimiento claro a las reformas a los artículos 6º y 102 apartado A de la propia Carta Fundamental. De ahí que en esta actualización, que se entiende basada en los comentarios de Pedro Salazar y Miguel Carbonell correspondientes a la edición anterior de esta obra, se les tratará brevemente. Contrastando con lo anterior, la reforma ocurrida el 10 de febrero de 2014 a la fracción XVII está llamada a encarnar, a partir de su entrada en vigor en diciembre de 2018, una lógica propia del presidencialismo mexicano. Por esta razón, hemos incluido un comentario más detallado, en la medida en que resulta central para el mejor entendimiento de la organización y división de los poderes en México. La fracción XVII introduce la posibilidad de optar por un gobierno de coalición, susceptible de ser puesto en operación por el presidente de la República.

Con base en lo anterior, el principal añadido que comporta la presente actualización, se centra en explicar la instauración constitucional del modelo de gobiernos de coalición, mediante un apartado final que no existía en la anterior edición. La tarea de actualización que nos fue encomendada, se limita a poner al día las facultades contenidas en las fracciones del artículo que ya estaban vigentes, pero que ahora se deben de leer añadiendo algunas cuestiones, en la medida en que estas disposiciones se han renovado por las nuevas realidades constitucionales reformadas o contenidas en otros artículos. De los aspectos restantes, se respeta en su integridad el estudio introductorio realizado por Salazar y Carbonell sobre el presidencialismo mexicano por la profundidad y virtud de explicar con claridad el presidencialismo mexicano como un concepto en la Constitución, más allá de los contenidos normativos de nuestro artículo 89.

Introducción

El artículo 89 contiene las principales facultades que el ordenamiento constitucional mexicano otorga al presidente de la República. Ciertamente en el texto de la Constitución mexicana existen muchas otras facultades del titular del Poder Ejecutivo que no se encuentran recogidas en esta disposición, pero su contenido reúne, expresamente, el catálogo primario de facultades exclusivas de este funcionario.

Para ubicar en su contexto teórico/conceptual, histórico/político y jurídico/dogmático este elenco de facultades constitucionales, hemos dividido este comentario en cuatro apartados: el primero destinado a identificar las características comunes de todos los regímenes presidenciales en comparación con los regímenes parlamentarios; el segundo destinado a reconstruir someramente la historia constitucional del presidencialismo mexicano subrayando las características políticas del sistema que lo definieron durante décadas como un sistema hiperpresidencia, articulado en alguna medida a través de facultades metaconstitucionales, a las que por su importancia se dedicará un tercer apartado; el cuarto y último apartado tiene como finalidad ofrecer al lector una clasificación de los diferentes tipos de facultades que, por mandato constitucional, tiene el

presidente en México (no solamente de aquellas contenidas en el artículo en comento), así como un somero análisis de algunas de dichas facultades.

El sistema presidencial

Lo primero que conviene advertir es que, en el contexto de los sistemas políticos occidentales contemporáneos, las diferentes alternativas de organización de los poderes se dan al interior de lo que llamamos “democracias constitucionales”. Ciertamente cabe la posibilidad —teórica, política y práctica— de oponer modelos alternativos a las democracias constitucionales, pero cuando hablamos de sistemas “presidenciales”, “parlamentarios”, “semipresidenciales” o “semiparlamentarios” nos referimos a variaciones dentro de una misma matriz ideológica, que en lo básico se desarrolla por medio de un mismo modelo de organización política general: la democracia constitucional (Salazar, 2006; Salazar, 2005: 235-244).

En este sentido, existen diferentes “especies” y “subespecies” de democracias. Entre otras posibilidades y combinaciones, sabemos que existen democracias parlamentarias (Italia, Alemania), democracias presidenciales (Estados Unidos, México), democracias semipresidenciales (Francia), y así sucesivamente.

El mapa de las posibilidades para distinguir a las democracias crece si vamos sumando criterios para clasificarlas: por ejemplo si consideramos la variable del sistema electoral (mayoritario, proporcional o mixto) o de la organización político administrativa (federal, centralizado, regional) (Bovero, 2001).⁹² Pero, si solamente tomamos en cuenta los arreglos institucionales que dependen de la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, podemos agrupar a las democracias, en principio, en dos grandes grupos (sin desconocer que, como hemos visto, existen posibles combinaciones entre ellos): presidenciales y parlamentarias.

Los criterios institucionales para distinguir entre unas y otras son concretos y precisos, pero las valoraciones que hacen los estudiosos en torno a ambos tipos de democracias suelen ser complejas y, en ocasiones, opuestas. A continuación presentamos una breve y esquemática aproximación a ambos aspectos.

Los sistemas presidenciales y parlamentarios se distinguen a partir de la relación que existe entre el Parlamento (o Asamblea Legislativa) y el jefe del gobierno (titular del Poder Ejecutivo). Son dos los criterios de distinción: la fuente de legitimidad de cada órgano y sus respectivas funciones y competencias. En términos generales, las

⁹²En palabras de Michelangelo Bovero: “Las principales especies institucionales del género ‘democracia’ son generalmente indicadas por la clásica pareja de adjetivos que permite contraponer la democracia directa a la democracia representativa. Las subespecies de esta última son identificadas, de acuerdo con los usos prevalecientes de los expertos en derecho constitucional y en ciencia política, mediante otras dos parejas de calificativos, entre ellas independientes: con base en la primera, que se refiere a la formación del poder ejecutivo y a su relación con el poder legislativo, se distinguen la democracia presidencial y la democracia parlamentaria; en base a la segunda, que se refiere ante todo, aunque no solamente, a los sistemas electorales y a la consiguiente formación de los grupos parlamentarios, se contraponen la democracia mayoritaria y la democracia consociativa”.

democracias son presidenciales cuando, una vez satisfechos los requisitos procedimentales para la existencia de un sistema democrático,⁹³ los ciudadanos eligen, por un lado a los miembros del Parlamento o Asamblea Legislativa y, por el otro, directamente, a un presidente que funge, simultáneamente, como jefe de Estado y jefe de gobierno.

De esta forma, el Poder Ejecutivo es, institucional y orgánicamente, independiente del Poder Legislativo y los miembros de este último no pueden, salvo que existan circunstancias extraordinarias, destituir al titular del primero. El punto crucial es que la legitimidad del titular del órgano Ejecutivo proviene directamente de los ciudadanos y no del parlamento (Mainwaring, 1990: 158-159). Existe por tanto en el sistema presidencial, como lo ha señalado Juan J. Linz, una “legitimidad dual”: por una parte la del titular del Poder Ejecutivo y por otra la del parlamento (Linz, 1997: 32).

Jorge Carpizo ha identificado, pensando en el caso mexicano en particular y latinoamericano en general, las características del sistema presidencial de la siguiente manera:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno;
- b) El presidente es elegido por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste;
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado;
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso;
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso;
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura (Carpizo, 2002: 14-15).

Por su parte, las democracias son parlamentarias cuando, una vez satisfechos los mismos requisitos fundamentales, los ciudadanos eligen sólo a los integrantes del Parlamento o Asamblea Legislativa, y son ellos quienes, mediante procedimientos claramente establecidos con base en la regla de mayoría (que puede ser simple o calificada), eligen, de entre los propios legisladores, al jefe de gobierno, pudiendo también, a partir de supuestos y procedimientos normativamente establecidos, destituirlo (Carpizo, 2002: 13-14).

De esta forma, el Poder Ejecutivo depende, jurídica y políticamente, del Poder Legislativo. En las democracias parlamentarias normalmente existe también un jefe de Estado que puede ser un monarca (Inglaterra, España) o, incluso un presidente designado por el mismo órgano legislativo (Italia) o mediante alguna otra instancia creada *ad hoc* para adoptar la decisión (Alemania) (Linz, 1997: 96-98). Como es evidente, el

⁹³Los requisitos, esquemáticamente, son los siguientes: a) todos aquellos a los que se dirigen las decisiones políticas tienen el derecho a participar, directa o indirectamente, en el proceso de toma de las mismas; b) el voto de cada individuo cuenta igual que el de todos los demás y; c) cada voto es el resultado de una decisión individual y, en principio, libre de condicionamientos morales y materiales.

punto determinante es que en este caso la legitimidad del titular del jefe de gobierno proviene de la Asamblea Legislativa.

Una opción intermedia (dentro de las muchas variantes posibles) es la democracia semipresidencial (Francia), en la que el jefe de gobierno es designado mediante las reglas del sistema parlamentario, pero los ciudadanos eligen también al jefe de Estado; esto es, a un presidente que no tiene a su cargo las labores propiamente gubernativas (Suleiman, 1997: 211 y ss.).

Los críticos de este arreglo sostienen que, en realidad, se trata de un sistema “superpresidencial”. Esto es así porque en los llamados periodos de no cohabitación (cuando la mayoría parlamentaria y, por lo tanto, la jefatura del gobierno pero también la presidencia son controladas por el mismo partido) el presidente controla al gobierno (a través del primer ministro) y al Parlamento, contando, además, con la legitimación directa de los ciudadanos.

En cambio, cuando la cohabitación existe, los equilibrios entre poderes entran en acción y la gobernabilidad se torna sumamente complicada, porque el presidente cuenta con una legitimidad otorgada directamente por la ciudadanía que el jefe de gobierno no tiene, pero este último cuenta con el apoyo de la mayoría del Parlamento.

Las bondades y los méritos de las distintas alternativas son objeto de acalorados debates entre políticos y académicos (Linz, 1997; Carpizo, 2003: 279 y ss.). A muy grandes rasgos podemos sostener que los criterios que orientan las posiciones son dos: la mayor o menor democrática de las alternativas y el mayor o menor nivel de gobernabilidad que ofrecen. Con buenas razones, en ambos casos, los parlamentaristas sostienen que es considerablemente “más democrático” el sistema parlamentario, mientras que los presidencialistas afirman que es notablemente “más gobernable” un sistema presidencial.

Obviamente, como suele suceder en estos casos, en cada bando existen posiciones extremas (por ejemplo, quienes niegan el carácter democrático al sistema presidencial o, por el otro lado, quienes insisten en la ingobernabilidad e inestabilidad intrínseca en el sistema parlamentario) y moderadas. Lo cierto es que, en principio, el sistema presidencial parece “menos democrático”, ya que difícilmente se puede afirmar que un órgano unipersonal represente a una comunidad política plural. Pero, por el otro lado, también es verdad que los sistemas parlamentarios suelen ser “menos eficaces” que los sistemas presidenciales (aunque en realidad este argumento solamente vale a plenitud cuando el presidencialismo viene acompañado de sistemas bipartidistas como en los Estados Unidos).

El hecho de que el gobierno dependa, como sucede en los sistemas parlamentarios, del órgano representativo y plural aumenta la legitimidad democrática del primero e, idealmente, fomenta el debate, la deliberación y la negociación política. En este sentido se puede afirmar que el parlamentarismo es “más democrático”. Sin embargo, es verdad que los sistemas presidenciales, si están acompañados por sistemas bipartidistas sólidos, suelen gozar de mayor estabilidad (el jefe de gobierno es electo por un periodo determinado sin posibilidad, salvo en casos sumamente graves, de remoción) y, en esos casos, son más eficaces en su labor gubernativa.

Pero lo que nosotros debemos subrayar es que, más allá de las legítimas valoraciones de “grado”, la democracia es compatible tanto con los sistemas parlamentarios como con los sistemas presidenciales, y la gobernabilidad no es un rasgo exclusivo de los segundos: los sistemas presidenciales también pueden ser democráticos y la gobernabilidad (entendida en términos de estabilidad y eficacia) también es posible en los sistemas parlamentarios.

Una variable de la mayor relevancia para que estas características se alcance lo constituye el sistema de partidos que exista al interior de cada país, ya que, como lo apunta Jorge Carpizo:

El funcionamiento de los poderes, específicamente del Ejecutivo y del Legislativo, asentado en la Constitución, operará en forma diversa según sea el sistema de partido o partidos políticos en esa sociedad. O sea, el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que está en una muy buena parte marcado por el número de los partidos políticos y el sistema electoral (Carpizo, 2003: 282).

A continuación ofrecemos al lector unos cuadros en los que esquemáticamente se presentan las características de los diferentes sistemas que han sido expuestas:

<i>Parlamentarismo</i>
El órgano que goza de legitimidad democrática solamente es el Parlamento (electo directamente por el voto popular). Desde otra perspectiva, podemos decir que tanto el Parlamento como el gobierno obtienen su legitimidad de una sola elección democrática;
El gobierno (jefe del Ejecutivo y gabinete) responde ante el Parlamento, no ante el electorado. En este sentido, los poderes Legislativo y Ejecutivo (entendidos como órganos) están unidos (aunque en el ejercicio de sus funciones están separados);
El parlamento puede “destituir al gobierno” mediante un voto de censura (mayoría de los legisladores);
El gobierno también puede disolver al Parlamento (llamando a elecciones). En este caso los dos pierden su posición de poder. Podemos hablar de que existe “una(s) puerta(s) de salida”.
El jefe de Estado (monarca, presidente) es una persona distinta que el jefe de gobierno (primer ministro, presidente del consilio, presidente del gobierno).

<i>Presidencialismo</i>
Tanto el Legislativo como el Ejecutivo tienen su origen en el voto popular directo (su legitimidad proviene de dos elecciones diferentes). Ambos poderes (entendidos como órganos y como funciones) están separados;
Existe un Congreso (Poder Legislativo) casi siempre bicameral, sobre todo si se trata de estados compuestos;
Ningún poder puede obligar al otro a renunciar (los miembros del gabinete no tienen responsabilidad política directa ante el Parlamento);

No existe una “puerta de salida”: el titular del Poder Ejecutivo (gobierno) es electo por un plazo fijo y teóricamente inamovible (salvo en el caso de juicios de procedencia, desafueros o <i>impeachment</i>).
Las jefaturas del gobierno y del Estado están en las manos de la misma persona.

Un modelo alternativo: semipresidencialismo (francés)
Los poderes Legislativo y Ejecutivo en ocasiones están unidos y en ocasiones separados porque existe un presidente (jefe de Estado) elegido por votación popular que comparte la función ejecutiva con el primer ministro (jefe de gobierno);
El primer ministro (jefe de gobierno) es nombrado, a propuesta del presidente, por el Parlamento;
El Parlamento puede revocarle su confianza al primer ministro (provocando su caída);
<i>El presidente puede disolver al Parlamento.</i>
Situaciones políticas frecuentes (y alternativas) en el semipresidencialismo: a) Si el partido del presidente tiene mayoría en el Parlamento: el primer ministro será “un apéndice” del presidente. Podemos hablar de un “superpresidencialismo”; b) Si el partido del presidente no tiene mayoría en el Parlamento: el primer ministro pertenecerá a un partido diferente que el del presidente. En este supuesto (conocido como “cohabitación”) el sistema funciona como un sistema Parlamentario.

Aunque el debate entre los teóricos que promueven una u otra de las alternativas en las que puede organizarse un sistema democrático es de vieja data y ha involucrado a ilustres juristas y estudiosos de la política —como Kelsen y Bobbio, quienes estaban a favor del sistema parlamentario, o Schmitt y Schumpeter que promovían a los sistemas presidenciales, o Giovanni Sartori que defiende un diseño intermedio—, consideramos oportuno ofrecer al lector, a través de otro cuadro, algunos de los argumentos que recientemente han ofrecido estudiosos de la política para promover una u otra de las dos alternativas extremas (presidencialismo o parlamentarismo), específicamente en el contexto latinoamericano:

Argumentos a favor del presidencialismo (expuestos, entre otros, por los politólogos Matthew S. Shugart y John M. Carey).
a) El presidencialismo permite obtener, a la vez, <i>representatividad</i> (al elegir a los miembros de una asamblea legislativa plural) y <i>eficiencia</i> (los votantes eligen al titular del Poder Ejecutivo capaz de decidir).
b) En cambio, el parlamentarismo solamente ofrece la posibilidad de obtener uno de los dos objetivos: b.1) Si el sistema electoral es mayoritario, como en Inglaterra (<i>the first past the post</i>), es posible lograr un voto <i>eficiente</i> (los electores eligen al partido que tendrá la mayoría y gobernará), pero no <i>representatividad</i> (los electores sólo pueden elegir entre dos partidos que se alternan en el poder); b.2.) En cambio, si el sistema electoral es proporcional (plurinominal), la <i>representatividad</i> estará garantizada (en un órgano legislativo plural), pero se sacrificará la <i>eficiencia</i> (difícilmente el gobierno será electo directamente por los electores).

Argumentos a favor del parlamentarismo (expuestos, entre otros, por los politólogos Juan J. Linz y Arturo Valenzuela).
--

a) El presidencialismo es rígido por lo que no es capaz de absorber los conflictos políticos más encarnizados. Recordemos que ambos poderes se eligen por un periodo determinado por lo que no existe un mecanismo para “salir de la crisis” cuando ésta se presenta (esto puede provocar, como sucede con frecuencia en América Latina, que los titulares de los poderes intenten “saltarse la constitución” para dar un “golpe de Estado” al otro poder: <i>v. gr.</i> Fujimori);
b) Además, en el presidencialismo, tanto el presidente como los legisladores pueden alegar ser los titulares (o los legítimos representantes) de la “voluntad popular”, lo que puede desembocar en un conflicto entre ambos poderes (sobre todo cuando el presidente no tiene mayoría en el órgano legislativo);
c) En los sistemas presidenciales (de nuevo: en América Latina) es frecuente que no exista un sólido sistema de partidos, por lo que pueden ser víctimas de personajes mesiánicos (o de líderes mediáticamente carismáticos) que, al haber ganado la elección mayoritariamente, se sientan tentados a gobernar plebiscitariamente o de manera populista (piensan tener una misión que cumplir y están dispuestos a llevarla a cabo cueste lo que cueste; <i>v. gr.</i> Hugo Chávez);
d) En los sistemas presidenciales, el “jefe del Estado” (que es el propio presidente) no sirve como un agente que favorezca la negociación, el compromiso y la moderación (<i>v. gr.</i> Vicente Fox);
e) Es falso que sólo en los sistemas presidenciales florezcan las <i>leadership</i> fuertes y productivas: veamos a Churchill y Thatcher en Inglaterra; a Adenauer, Brandt y Kohl en Alemania; a De Gasperi en Italia, etcétera;
f) Tampoco es cierto que el federalismo sea exclusivo del presidencialismo (véanse los casos de Canadá, Austria y la República Federal Alemana).

Fuente: Una interesante articulación comparada de estas posturas se encuentra en el ensayo de Meaglia (1996).

Antes de concluir esta breve introducción teórica y general al sistema presidencial, es oportuno señalar una consideración de carácter geográfico e histórico. Mientras que la democracia parlamentaria se ha asentado con mayor éxito en los países europeos (primero en Inglaterra, y después de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los demás países de “Europa occidental”), el presidencialismo ha adquirido mayor presencia en el continente americano (notablemente primero en Estados Unidos y, después y paulatinamente, en el resto del continente).

Como es evidente, en México, como en la mayoría de los países de América Latina, contamos con un sistema presidencial “puro”, tal como el que existe en los Estados Unidos (Serrafero, 1991: 202-203; Valencia Carmona, 1979: 78; Valadés, 1986: 50-51).⁹⁴ De hecho, si queremos rastrear los verdaderos antecedentes teórico/históricos de nuestro régimen presidencial, conviene echar una mirada a la formación del presidencialismo en los Estados Unidos de América. Los norteamericanos fueron los primeros en abrazar la idea de que debían configurar un Poder Ejecutivo fuerte en la Constitución.

⁹⁴Sobre este punto algunos autores sostienen que “existen tantos presidencialismos en la región como países en los cuales fue y es aplicado [...] aún dentro de un mismo país, un análisis diacrónico mostraría diferencias significativas entre las diversas formas y contenidos del ejercicio del cargo presidencial”. En sentido opuesto se manifiesta Diego Valadés, para quien “el fenómeno denominado presidencialismo, en América Latina ha tenido características muy semejantes a todo lo largo del Continente”; según el mismo autor, los rasgos comunes que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial en el siglo XIX en la región son: “1. Tradición indígena; 2. Afirmación del poder nacional; 3. Tendencias federalista y centralista; 4. Poder de la iglesia; 5. Sistema electorales; 6. Organización social; 7. Responsabilidad política del Ejecutivo; 8. Presiones externas; 9. Inestabilidad institucional; 10. Incultura política”.

Hamilton escribió en *El Federalista* un párrafo que resume las ideas de los constituyentes norteamericanos:

Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía [...] Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno (Hamilton, Madison y Jay, 1987: 297).

En sintonía con la opinión de Hamilton, la Constitución de 1787 de los Estados Unidos otorga un predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, creando una presidencia relativamente “fuerte” porque, conviene advertirlo, también se encontraba acotada por el peso del Poder Legislativo y, sobre todo, por el ejercicio del control de constitucionalidad a cargo del Poder Judicial que, paulatinamente, se fue consolidando a partir de la importante sentencia *Marbury versus Madison* emitida por la Suprema Corte de los Estados Unidos en 1803. Sobre este caso y sobre el papel de la jurisdicción constitucional en Estados Unidos en los albores del siglo XIX (Carbonell, 2005: cap. IV).

En este contexto es posible afirmar que el presidencialismo americano es un presidencialismo “fuerte” pero atento a la lógica de los *check and balances* que había imaginado Montesquieu en el siglo XVIII. Es más, conviene destacar que, en el fondo, el presidencialismo de Estados Unidos se inspiró en el temor de que el Poder Legislativo democrático pudiera terminar por absorber a las funciones ejecutivas imponiendo una “tiranía de la mayoría”. En palabras del propio Hamilton:

La experiencia de todos los Estados ha demostrado la tendencia de la legislatura a absorber todo el poder en su propio torbellino. Ésta, que es la verdadera fuente de peligro en las Constituciones americanas, ha sugerido la necesidad de dar a los otros órganos del Estado toda la autoridad para defenderse que sea compatible con los principios republicanos (Hamilton, Madison y Jay, 1987).

Desde entonces, el régimen estadounidense se ha considerado como el prototipo de todos los demás regímenes presidenciales, dentro de los que representa al ejemplo “más significativo e interesante” (Cuocolo, 1989: 50).

El presidencialismo en México

Conviene iniciar advirtiendo lo evidente: el presidencialismo en México es anterior a nuestra democracia y, durante décadas, se caracterizó por una serie de particularidades que lo hacían francamente incompatible con una democracia formal. Es verdad que la

preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano se explican, en gran medida, por los enormes poderes que le ha dado el texto constitucional al presidente de la República.

Es decir, el presidencialismo mexicano ha estado y está *constitucionalizado*; pero también es cierto que, junto con el diseño constitucional, el contexto político resulta determinante para que las facultades jurídicas y el poder político del presidente se hayan desplegado a plenitud. Para entender cómo se fue conformando el “presidencialismo a la mexicana” es conveniente reconstruir, aunque sea someramente, el desarrollo histórico y las ideas que descansan detrás de esta figura en nuestro país.

El régimen presidencial se adopta por vez primera en la Constitución de 1824, que se inspira, a su vez, en dos fuentes principales: la Constitución norteamericana de 1787 —en éste como en tantos otros aspectos (Fix Zamudio, 1979: 88; Valencia Carmona, 1979: 42-44)—⁹⁵ y la Constitución gaditana de 1812 (Carpizo, 2002: 41; Moreno, 1993: 417; Aguilar Camín y Meyer, 1989: 297; Valencia Carmona, 1979: 15 y ss.).⁹⁶ De la regulación de 1824 se conservan actualmente muchos de los rasgos importantes del sistema presidencial mexicano tales como el veto del presidente y la estructuración bicameral del Congreso (Carpizo, 2002: 42-43; Carpizo, 1977: 153).

En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, la discusión sobre el régimen presidencialista también se hizo presente. Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el discurso inaugural del Congreso Constituyente, dibujó la opción entre parlamentarismo y presidencialismo. Carranza acabó inclinándose por este último régimen y dotando, en consecuencia, al presidente de un gran cúmulo de facultades, mientras por otra parte se limitaba deliberadamente al Poder Legislativo con el fin de que no pudiera —dijo entonces Carranza— “estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo” (Tena Ramírez, 1989: 745-764; Rabasa, 1995: 151-162; Rabasa, 1996: 92-95).

Las ideas de Carranza sobre la necesidad de crear una presidencia fuerte con toda probabilidad estuvieron influidas por las célebres páginas de Emilio Rabasa. En su libro *La Constitución y la dictadura* (1990),⁹⁷ Rabasa sostuvo desde 1912 que la dictadura del general Porfirio Díaz se había producido porque la Constitución de 1857 había dotado de poderes exorbitados al Poder Legislativo, impidiendo que el Ejecutivo gobernara. De modo que la solución que el propio presidente había encontrado fue conducir al país al margen de los mandatos constitucionales para alcanzar lo que, según sus convicciones, era el interés general.

⁹⁵Fix-Zamudio señala que “tanto nuestro país como los restantes de Latinoamérica, tomaron como modelo el sistema político constitucional establecido por la Carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por primera vez se introdujo la forma de gobierno conocida como sistema presidencial”.

⁹⁶Algunos autores han tratado de encontrar semejanzas entre el presidencialismo contemporáneo y el dominio del tlatoani en el imperio azteca y del virrey en la época de la Colonia; por ejemplo Daniel Moreno. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer señalan que “[...] en los modos políticos de los virreyes, hay un tipo de gobernante similar al que conocemos después como presidente”.

⁹⁷Hay una edición española, con prólogo de Rodolfo Reyes, sin fecha de edición, pero cuyo prólogo está fechado en 1917. En México hay varias reimpressiones; la séptima es de 1990, publicada en Editorial Porrúa, con prólogo de Andrés Serra Rojas, que se cita ahora.

En toda la obra de Rabasa se expresa una gran desconfianza hacia el Poder Legislativo y un exceso de fe (producto de una buena dosis de ingenuidad intelectual o de perversidad política) en la buena voluntad del Ejecutivo y, directamente, en la buena voluntad de la dictadura. Sirva la siguiente cita para ilustrar la posición de Rabasa sobre el Poder Legislativo:

El Congreso Nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislador y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución [se refiere Rabasa a la de 1857] colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo [...] y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación (Rabasa, 1990: 184).

Como es ampliamente conocido, lo que Rabasa se proponía era justificar la dictadura y las reelecciones de Díaz:

la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura [...] la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo [...] La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía. La dictadura, desde 1857, sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía (Rabasa, 1990: 108, 111 y 243).⁹⁸

Pero, como podemos suponer, Rabasa no era una voz aislada en su tiempo. La tendencia a fortalecer al titular del Ejecutivo en detrimento de las facultades de los órganos legislativos había echado raíces en los intelectuales y en los actores políticos mexicanos. Como muestra conviene recuperar una cita de un autor contemporáneo a Rabasa, Andrés Molina Enríquez, que en 1909 se expresaba de la siguiente manera:

la forma de nuestro gobierno tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta [...] de unidades, tribus, pueblos y grupos, que [...] presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y

⁹⁸Para Rabasa la dictadura de Díaz fue la “más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del continente americano”.

que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia (Molina Enríquez, 1983: 434).

Es cierto que también existían voces disidentes y que, en sentido contrario a las intenciones de Carranza, algunos diputados constituyentes se dieron cuenta de que al dotar de múltiples poderes al presidente se corría el riesgo de que éste se excediera en sus atribuciones y no hubiera otro poder que lo controlara. Por ejemplo, el diputado Pastrana Jaimes señaló irónicamente desde la tribuna del Constituyente que “en España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador” (Carpizo, 1990: 294).⁹⁹

Otro diputado, Manjarrez, llamó la atención sobre el hecho de que la Revolución se había llevado a cabo contra el Poder Ejecutivo, no contra el Legislativo, por lo que resultaba inconsecuente limitar a este último en favor del primero:

[Estamos] poniendo —dijo entonces Manjarrez— al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser (Carpizo, 2002: 43-44).¹⁰⁰

Como sabemos, sin embargo, posturas como las que acabamos de citar fueron derrotadas y en la Constitución de 1917 quedaron establecidas amplias facultades para el Poder Ejecutivo, con la supuesta intención de que el presidente pudiera llevar a cabo ágilmente el programa social de la Revolución, que exigía muchos medios, no solamente jurídicos, y enormes capacidades de gobierno (Córdova, 1989: 113-123 [nota 310: 434]). Así lo había advertido algunos años antes el propio Molina Enríquez:

hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a las vez las facultades plenamente legales que de ellas se desprenden [se refiere a las constituciones] y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables, Nuestros gobernantes, pues, hasta en tanto no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales, con tanta mayor razón, cuanto que todos los trabajos de constituir a nuestra patria definitivamente, pueden producir trastornos interiores que será indispensable sofocar, y acaso también, peligros más o menos grandes para la seguridad común que habrá que conjurar o que afrontar (Molina Enríquez, 1983).

En síntesis, los anhelos de ver realizada la utopía revolucionaria y las ideas de autores como Rabasa y Molina Enríquez fueron cultivando una convicción en los inte-

⁹⁹*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1922, tomo II, p. 438. Más recientemente, Jorge Carpizo ha señalado que: “En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII”, corroborando la anticipada visión del diputado Pastrana.

¹⁰⁰*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit.*, p. 437.

grantes del Poder Constituyente, de que el presidencialismo puro y duro (Duverger, 1988: 150),¹⁰¹ no sin claros tintes autoritarios, era la mejor opción para el México posrevolucionario.

Ni los porfiristas —escribe Arnaldo Córdova—, con la inveterada adicción al poder autoritario y dictatorial, fueron jamás capaces de imaginar siquiera una legitimación tan completa y contundente del poder presidencial con la fuerza y la autoridad con que queda diseñado en la Constitución de 1917 (Córdova, 1989: 123).

En ese momento, al aprobarse la Constitución, quedaron sentadas las bases normativas que encuadrarían el desarrollo del presidencialismo mexicano del siglo XX.

Otra fecha significativa para el presidencialismo mexicano, algún tiempo después del momento constituyente de 1916-1917, la representa el año de 1935, cuando se produce la expulsión del país del expresidente Plutarco Elías Calles por el entonces presidente Lázaro Cárdenas. Tal expulsión supuso el cambio de un presidencialismo personalista (al estilo caudillista) a un presidencialismo institucionalizado porque, a partir de entonces, los cambios en el poder y las sucesiones en el liderazgo nacional quedarían enmarcadas por un complejo entramado institucional construido alrededor del presidente y del partido oficial que estaba consolidándose.

Además, con esa decisión, Cárdenas estableció una de las reglas fundamentales del sistema político mexicano: todo el poder sería para el presidente, pero solo por seis años, sin posibilidad de extender su mandato fuera de ese periodo (Gutiérrez Rivas, 1994: 65 y ss.). Comenzaba a tomar forma la larga etapa del partido hegemónico caracterizado por un presidencialismo exacerbado pero institucionalizado en el marco de un partido político revolucionario y hegemónico.

No sin incurrir en simplificaciones y síntesis históricas apretadas, es posible sostener que un tercer momento de cambio sustantivo para el presidencialismo mexicano coincide con las elecciones presidenciales de 1988 cuando, como nunca antes desde su nacimiento, el partido oficial se vio seriamente amenazado en las urnas por los partidos de la oposición (concretamente por una coalición de partidos de “izquierda” encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas), con lo que se aceleró el proceso de apertura democrática en el país.

Indiscutiblemente, en medio de las tres etapas que se han señalado —la del nacimiento en 1917, la de consolidación en 1935 y la del inicio de su debilitamiento en 1988— han habido otros muchos eventos que contribuyeron a definir el rostro del sistema presidencial mexicano como, por ejemplo, los hechos sangrientos de 1968 o la importante reforma política de 1977, promovida por el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles durante el gobierno de José López Portillo (quien, por cierto, había ganado unas elecciones en las que era el único competidor).

La reforma de 1977 marcó el inicio de un lento pero constante proceso de transformación institucional en materia electoral que terminaría teniendo un impacto direc-

¹⁰¹“El presidencialismo —sostiene Maurice Duverger— constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente”.

to en la naturaleza del presidencialismo mexicano, porque lo orientaría hacia un sistema compatible con la forma de gobierno democrática.

De hecho, la mecánica de reformas electorales iniciada en 1977 es clave para encontrar un cuarto momento central en la evolución de esta institución político-jurídica: las elecciones del año 2000. Ya desde 1997 pero, sobre todo en el año 2000 (cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones presidenciales ante el Partido Acción Nacional), el presidente de México enfrentaría escenarios político/institucionales en los que la pluralidad política generaría contrapesos efectivos a su poder.

La limpieza electoral y la creciente pluralidad política en el país dieron como resultado que el poder se repartiera entre las diferentes opciones partidistas en todos los niveles de gobierno y, de esta manera, el presidente fue perdiendo muchas de las facultades “metaconstitucionales” (y algunas de las constitucionales) que caracterizaron su poderío durante décadas (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2005).

El presidencialismo a la mexicana y las facultades metaconstitucionales

En efecto, las profundas transformaciones que en los últimos años han afectado al sistema político mexicano han impactado directamente a la institución presidencial. Sabemos que, por mandato constitucional, en nuestro país contamos con un régimen presidencial que no ha sido objeto directo de modificaciones institucionales mayores. Sin embargo, las que se conocían como “facultades extralegales” o “metaconstitucionales” del presidente de la República han disminuido de manera considerable y, en muchos casos, definitiva.

Nuestro sistema de gobierno sigue siendo un sistema presidencialista porque las instituciones jurídicas así lo establecen: el presidente es electo directamente por los ciudadanos, funge simultáneamente como jefe de Estado y como jefe de gobierno, los poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí, etcétera. Pero, lo que hasta hace unos años podíamos llamar “el presidencialismo a la mexicana” y, que tiene poco que ver con la caracterización doctrinal de los regímenes presidenciales de gobierno, ha dado un giro de 180 grados (Hurtado, 2001: 186 y ss.; Carpizo, 2002: 231 y ss.).¹⁰²

Desde inicios del siglo XX, el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de “atribuciones” extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica toda la vida política de la nación.

¹⁰²Carpizo hace un repaso de las transformaciones del presidencialismo mexicano entre 1978 (fecha en que originalmente se publicó su libro) y el año 2000.

Esta situación, que tiene su origen en la época posrevolucionaria y, como hemos subrayado, adquirió forma con el presidente Lázaro Cárdenas, ahora, a raíz de las transformaciones al sistema político que se han dado en el marco de la transición, tiende a desaparecer. El presidente aún mantiene gran parte de las facultades constitucionales legales de antaño, muchas de las cuales se encuentran recogidas en el artículo 89 de la Constitución, pero ha perdido la mayoría de las potestades metaconstitucionales que lo convertían en un personaje todopoderoso.

Vale la pena detenernos brevemente en ese cúmulo de facultades que derivaban de la norma pero, sobre todo, de la realidad política nacional, porque sólo de esta manera es posible entender el contexto político/jurídico en el que se desarrolló el presidencialismo mexicano durante gran parte del siglo XX.

Diversos estudiosos han esbozado sus caracterizaciones del presidencialismo mexicano y han expuesto las razones que, a su juicio, explicaban el predominio del presidente de la República dentro del sistema político nacional durante las décadas que duró la hegemonía priista. Son múltiples los estudios históricos, políticos e incluso sociológicos sobre el tema. Entre ellos, Jorge Carpizo, escribió hace algunos años una obra que se ha convertido en lectura obligada para los interesados (Carpizo, 2002; Madrid Hurtado, 1999).

En ese volumen, que ya hemos citado, Carpizo presenta un listado de las razones que, a su entender, explicaban el predominio del presidente mexicano y que, por su claridad y precisión, nos permitimos utilizar como herramienta de análisis, como guía para subrayar las transformaciones. Simplemente hemos seleccionado algunas de esas premisas, las más significativas, para ubicarlas en el contexto de la realidad política actual y de esta forma resaltar de qué manera la institución presidencial ha perdido muchos de los espacios de poder que la situaban en la cúspide del sistema político mexicano.

Tomamos prestadas siete de las tesis que, según Carpizo, explicaban el presidencialismo mexicano:

- a) El presidente es el jefe del partido predominante,
- b) La debilidad del Poder Legislativo,
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia,
- d) La marcada influencia del presidente en la economía,
- e) La fuerte influencia del presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación,
- f) El gobierno [directo] de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y
- g) Un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione (Carpizo, 2002: 190 y ss.).

La gran parte de estas tesis se refieren a las llamadas facultades metaconstitucionales de la presidencia, aunque cabe señalar que algunas de ellas suponían la existencia de atribuciones legales específicas que, al menos en teoría, estaban delegadas a otras instituciones del sistema político. Lo que conviene tener presente es que las atribuciones fuera del marco normativo, aquellas que hacían de nuestra presidencia

una institución “nociva” para el desarrollo moderno del país y que impedían la implantación de un régimen democrático en México, se han ido quedando en el camino.

Pero también es cierto que las modificaciones constitucionales y legales en el ámbito de otros poderes e instituciones estatales han contribuido a desarticular la red de poderes que controlaba al presidente. Como en otros muchos temas, también en este caso la combinación realidad política/cambios institucionales dio vida a una mecánica de transformación profunda.

Lo que ahora tenemos es a un presidente que no cuenta con el respaldo incondicional de un partido hegemónico (que dominaba, literalmente, en todas las esferas de gobierno); un contexto de pluralidad reflejada en todos los órganos representativos y ejecutivos a todos los niveles; elecciones democráticas; un Poder Legislativo que adquiere paulatinamente mayor fuerza y cuya composición permite formar mayorías opositoras; un Poder Judicial mucho más independiente que en el pasado y con mayores facultades; una opinión pública crítica y abierta, así como una capital de la República en la que los ciudadanos eligen democráticamente a sus gobernantes.

De esta forma, la presidencia mexicana ha dejado de ser el eje de la vida pública nacional para convertirse, cada vez más, en un poder acotado. La realidad política del país en los primeros años del siglo XXI nos informa que el “presidencialismo a la mexicana” es un asunto del pasado y que la institución presidencial tiende a constreñir su actuación dentro del marco de nuestras instituciones jurídicas.

De hecho, los problemas que han venido con la transición ya no tienen que ver con los excesos de poder por parte del presidente, sino con las dificultades que enfrenta el titular del Ejecutivo para impulsar (en un contexto de pluralidad política instalada en el Congreso Federal y en los poderes, Ejecutivo y Legislativo, de las entidades federativas) su programa de gobierno.

Pero lo que no debemos perder de vista es que, no sin algunos cambios más o menos relevantes, el contenido sustantivo del artículo 89 constitucional que ahora comentamos ha perdurado en el tiempo. Lo mismo vale para muchas otras de las facultades constitucionales con las que cuenta el Poder Ejecutivo desde 1917 (aunque algunas otras, propiamente jurídicas, como la potestad de nombrar al titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal hayan sido suprimidas).

Desde esta perspectiva, tiene sentido afirmar que la Constitución aún conserva una parte del entramado institucional originalmente inspirado por las tesis de autores como Rabasa o Molina Enríquez y, sin embargo, la realidad política ya no mantiene las características autoritarias que singularizaron al régimen posrevolucionario durante muchos años. Es probable que este desfase entre lo previsto en el texto constitucional y la realidad política que se está viviendo a lo largo y ancho de todo el país obligue a una reforma integral y profunda de nuestro sistema de gobierno en un futuro no muy lejano.

Veamos ahora, clasificadas por materia, cuáles son algunas de las facultades constitucionales que todavía detenta el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Facultades del presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Facultades administrativas

La Constitución contiene diversas disposiciones que se traducen en facultades de carácter administrativo a cargo del presidente. Entre ellas se pueden mencionar las facultades de nombramiento o de propuesta para nombramiento (artículo 89, fracciones II, III, IV, V, XVIII de la Constitución) (Carpizo, 2002: 117 y ss.) de mando administrativos, militares e incluso de los integrantes de órganos regulatorios en materia de energía, telecomunicaciones y competencia económica. A partir de la reciente reforma al artículo 102 apartado A que da autonomía a la Fiscalía General de la República (anteriormente la Procuraduría General de la República) se modificó la fracción IX de nuestro artículo para establecer la facultad del presidente de intervenir en la designación del fiscal y no como anteriormente lo establecía de nombrar al procurador general de la República con la aprobación del Senado.

También de carácter administrativo son las facultades de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (artículo 89, fracción VI), disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos (artículo 89, fracción VII), declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción VIII) (Carpizo, 2002: 120 y ss.), habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como establecer su ubicación (artículo 89, fracción XIII).

Facultades de creación normativa

El presidente tiene muy diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para el efecto de dictar directamente normas jurídicas, o bien para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa que llevan a cabo otros poderes (particularmente el Poder Legislativo) (Carbonell, 1994: 135-187).

Facultad reglamentaria

Entre las facultades de creación normativa directa, destaca la facultad de emitir reglamentos (artículo 89, fracción I). El fundamento constitucional para la emisión de reglamentos, que se funda en una redacción constitucional particularmente ambigua, no es del todo claro para una parte de la doctrina.

Lo que establece el artículo 89 en su fracción I es que es una facultad del presidente: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Una redacción parecida se encuentra en el artículo 122 inciso B, fracción IV, por lo que respecta a la facultad del presidente para emitir reglamentos a partir de las leyes que el Congreso de la Unión emita para el Distrito Federal.

Para Gabino Fraga, el verbo “proveer” que se emplea en el artículo 89 implica la obligación del presidente de facilitar la ejecución de las leyes, de forma que dicho precepto sí contendría la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio adecuado para poder observar la ley (Fraga, 1991: 110).

Tena Ramírez refuta la interpretación de Fraga al señalar que la Constitución no emplea el término “proveer”, sino el gerundio “proveyendo”, de lo que se infiere, de acuerdo con una interpretación gramatical, que la facultad del presidente abarca la ejecución de las leyes, pero no la emisión de reglamentos. Aunque Tena Ramírez afirma que el Poder Constituyente empleó incorrectamente el término, termina señalando que “hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria” (Tena Ramírez, 2001: 466-467).

Mucho más clara que la actual redacción constitucional, era la que se establecía en la fracción IV del artículo 87 de las Bases Orgánicas de 1843, cuyo texto disponía que era facultad del presidente: “Expedir órdenes y dar los reglamentos necesario para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”.

Los reglamentos de la fracción I del artículo 89 serían los que la teoría del derecho administrativo llama “ejecutivos”, es decir, que están del todo subordinados a la ley (De Otto, 1989: 217).¹⁰³ Junto a ellos, la Constitución considera un supuesto concreto en el que se podrían dictar reglamentos “autónomos”, para cuya existencia no es necesaria una ley previa (Baño León, 1991); se trata del caso de extracción y alumbramiento de aguas del subsuelo, considerado en el artículo 27 párrafo quinto de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la primera fracción del artículo 89 constitucional, ha sostenido diversos criterios. Conviene recuperar un ejemplo en el que se precisa de manera genérica el sentido de la fracción I del artículo 89 que estamos comentando:

[...] el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión [...] (Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1985, tercera parte, tesis 404, p. 709).

Sin embargo, las interpretaciones de la Suprema Corte sobre el particular han tenido que ir mucho más lejos de esta precisión genérica. Esto en gran medida se explica porque la llamada “facultad reglamentaria” delegada en manos del presidente de la República constituye una excepción al principio de la Separación de Poderes y, por lo mismo, es particularmente delicada. La Constitución, la doctrina y la lógica demo-

¹⁰³Ignacio de Otto define a los reglamentos ejecutivos como “los que se dictan en ejecución de una ley preexistente, función muy amplia que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales, cuanto aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios”.

crática sugieren que esa facultad sólo debe ejercerse por el funcionario específicamente facultado y en el marco de una ley (en el sentido de una norma general, abstracta y obligatoria) previamente emitida por el Poder Legislativo.

El reglamento, como recuerda Víctor Blanco, debe servir sólo para aplicar la ley a casos concretos. Y, en principio, debe ser una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo (Blanco, 2006).

Sin embargo, en los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han permitido que la facultad reglamentaria (con la correspondiente potestad normativa) que, según el texto constitucional corresponde de manera exclusiva al presidente de la República, se haya venido delegando en funcionarios de la administración pública de los más distintos niveles.

Para consumir esta operación, la Suprema Corte ha invertido el sentido de las interpretaciones que el propio máximo tribunal sostuvo durante décadas para permitir que, mediante leyes aprobadas por el propio Poder Legislativo o a través de actos netamente administrativos, la competencia de creación normativa por vía de reglamento y otras provisiones administrativas de carácter general se vaya extendiendo. Y esto, conviene precisarlo, sin que haya mediado un cambio sustantivo en las normas constitucionales de mérito.

A guisa de ejemplo, es oportuno comparar algunos criterios de tesis (todas de la Segunda Sala) en los que queda evidenciado el viraje en la interpretación de la Corte hacia una delegación, poco justificada, de la facultad reglamentaria. En 1939 la Segunda Sala de la Corte establecía con claridad meridiana que “ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar esa facultad [la facultad reglamentaria] en los Secretarios de Estado [...] por lo tanto debe ser ejercida directamente por el presidente de la República”. Ese mismo criterio de interpretación se imponía en 1942:

[...] la facultad reglamentaria únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese poder [Ejecutivo], sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación.

Infringir esta lógica, advertían con razón los integrantes de la Corte de entonces, equivaldría a subvertir el orden constitucional.

Sin embargo, algunas décadas después, sin mediar modificaciones a la Constitución en el articulado correspondiente, el sentido de la interpretación giró radicalmente. En una tesis de agosto de 2001, la misma Segunda Sala concluía que:

Si al realizarse la división de poderes el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos [...] no existe sustento alguno para sostener que se transgrede el principio en comento [de división de poderes] por el hecho de que en un acto formalmente legislativo se confiera a una autoridad administrativa o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general.

En el mismo sentido, también en 2002, esta misma Sala permitía delegaciones de la facultad reglamentaria porque “no existe precepto constitucional alguno que impida al Congreso de la Unión otorgar a una dependencia administrativa la atribución para expedir reglas generales administrativas”.

No es irrelevante que el “cambio de ruta” de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación en materia de la facultad reglamentaria se haya verificado en los últimos 10 años. Esto, al menos, por dos razones. En primer lugar, el viraje coincide con la primera década de existencia de la “nueva” Suprema Corte que surgió con la profunda reforma constitucional de 1994, en la que, además de cambiar de composición, recibió facultades de control de constitucionalidad sin precedentes en el sistema jurídico mexicano.

En segundo lugar, es significativo que el viraje en la interpretación jurisdiccional coincida con una profunda transformación del sistema jurídico/político en materia de apertura económica. No es casual que esta nueva línea de interpretación, que amplía significativamente la potestad normativa de los órganos de la administración pública, explote en los tiempos del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

En el libro de Blanco, al que hemos hecho referencia, se recogen múltiples tesis y jurisprudencias en torno a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992) y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que son un “fresco” de la transformación que, en un cierto sentido al margen de la Constitución, ha tenido el sistema de distribución de competencias y de su impacto lesivo para el principio de separación de poderes en México.

El argumento en el que se basan muchas de estas interpretaciones —que paradójicamente tienden a fortalecer, aún más, al Poder Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo y del propio Poder Judicial— son de corte tecnocrático: desde el punto de vista de los intérpretes constitucionales:

[El] Poder Legislativo no suele ocuparse de [...] detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública [por lo que ésta debe contar con las] atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión.

Tal vez el sentido de estas interpretaciones coincide con el sentido original de la facultad reglamentaria, pero lo que no es comprensible es su delegación a funcionarios distintos del presidente de la República.

Junto a la facultad reglamentaria, el texto constitucional de 1917 también dispone facultades de creación normativa por parte del presidente en la fracción XVI del artículo 73 (en relación con el Consejo General de Salubridad), y en el segundo párrafo del artículo 131. Adicionalmente, el presidente puede ser habilitado para contar con facultades extraordinarias para legislar en el supuesto del artículo 29, en cuyo caso se requiere la previa y esencial suspensión de garantías realizada de conformidad con el mismo precepto.

Intervención en el procedimiento legislativo

Como ya se ha mencionado, el presidente concurre junto con el Poder Legislativo en otros procedimientos de creación normativa. Así, por ejemplo, el presidente tiene un destacado papel dentro del procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales. En ese procedimiento hay tres momentos en los que puede intervenir el presidente: en la iniciativa, en el derecho de vetar un proyecto aprobado por las cámaras del Congreso y en la etapa de publicación de la ley.

Iniciativa

La facultad de iniciativa está estipulada, en general, en la fracción I del artículo 71 constitucional y en artículo 122 inciso B, fracción I, por lo que se refiere a leyes del Congreso de la Unión para el Distrito Federal. Dicha facultad es muy relevante en la medida en que convierte al presidente en parte del órgano legislador (Schmill, 1979: 106), o como diría André Hauriou en “el animador y director del trabajo parlamentario” (1980).

En México, tradicionalmente la gran mayoría de las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión han provenido del presidente, cuyos proyectos en ocasiones no eran ni siquiera discutidos, sino que se aprobaban directamente por la enorme mayoría de legisladores de su partido político que copaban las cámaras legislativas.

En la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI esto ha ido cambiado, puesto que las iniciativas del presidente —sobre todo en temas muy relevantes, incluyendo algunos proyectos de reformas constitucionales— no han sido aprobadas y son objeto de fuertes diferendos en el seno del Congreso de la Unión (Carpizo, 2002: 246-247).

Normalmente, la iniciativa de ley del presidente es una facultad, pero en algunos casos la Constitución dispone que se ejerza como una obligación. Es el caso de la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la Federación, la cual el presidente debe de presentar a más tardar el 8 de septiembre de cada año, o el 15 de diciembre en el año en el que toma posesión del cargo, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Facultad de veto

La facultad de vetar un proyecto aprobado por ambas cámaras se encuentra en los incisos a) y c) del artículo 72, que se inspiran en la Constitución de los Estados Unidos (artículo I, sección 7 párrafo segundo) y en diversos precedentes del constitucionalismo histórico mexicano.¹⁰⁴ El presidente cuenta con 10 días hábiles para interponer el

¹⁰⁴Véanse los artículos 144 al 150 de la Constitución gaditana de 1812 y 55 a 57 de la Constitución de 1824.

veto; transcurrido ese plazo operaría una especie de sanción tácita del proyecto y el Ejecutivo estaría obligado a publicarlo.

El veto puede ser total o parcial, en virtud de que el inciso c) del artículo 72 dispone que el presidente puede devolver el todo o una parte del proyecto. El veto presidencial puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de ambas cámaras. En ese caso, el presidente está obligado a publicar la ley tal como fue aprobada por el Congreso de la Unión.

Curiosamente, el texto original de la Constitución de 1857 no contenía el derecho de veto, el cual se introdujo en la reforma de 1874 a esa Carta Fundamental. Detrás de su incorporación en la Constitución de 1917 seguramente pesaron, además de los diversos antecedentes que ya se han mencionado, las palabras, de nueva cuenta, de Emilio Rabasa, quien advertía que “no hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de los dos tercios de representantes de cada Cámara” (Rabasa, 1990: 177).

Es importante mencionar que el presidente no tiene facultad de veto tratándose de las facultades exclusivas de cualquiera de las cámaras o de la Comisión Permanente, tampoco cuando se ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando se declare la procedencia de la acusación para uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, así como cuando se convoque a sesiones extraordinarias por parte de la Comisión Permanente. De la misma forma, tampoco puede vetar una reforma constitucional aprobada por el poder reformador en los términos del artículo 135 de la Carta Magna (Carpizo, 2002: 87-88).

Conviene, asimismo, hacer referencia a los debates académicos, políticos y jurisdiccionales que ha despertado la cuestión del veto en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es aprobado por la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 74, fracción IV constitucional (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 62).

La pregunta importante es evidente: ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si así fuera, ¿habría lugar para un veto parcial o tendría que ser total? (Shugart y Carey, 1992: 134 y ss.). En general, el examen del derecho comparado evidencia que en la mayoría de los países existe la tendencia a reconocer la facultad de veto en materia presupuestal, ya sea de forma parcial o total. Esto con la excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. Pero, en todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de 2/3 partes de la Cámara (Carrillo y Lujambio, 1998: 258).

El caso de México quizá requiere de algún argumento adicional porque la (im)posibilidad del veto, parcial o total, del presidente de la República sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados ha sido objeto de fuertes controversias en los albores del siglo XXI. Tenemos que la facultad de veto del presidente de la República se encuentra en el artículo 72, inciso C constitucional. Dicho artículo se refiere al procedimiento que debe seguirse para la aprobación de una ley; es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas cámaras.

Siguiendo esta línea de ideas, parece atinado sostener que el veto opera cuando se trata de actos susceptibles de enmarcarse dentro del procedimiento legislativo, pero no lo hace para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como es el caso de la aprobación del Presupuesto (Carpizo, 2002: 87; Casar, 1999: 95 y 107). Ciertamente, al no tener posibilidad de vetar el Presupuesto, el presidente queda en una posición difícil:

Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remita el legislativo, nos encontramos con un ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública (Carrillo y Lujambio, 1998: 260).

Pero, desde un punto de vista constitucional y con independencia del juicio de valor que nos merezca y de lo inadecuado que pueda parecer dejar al Ejecutivo sin defensa frente una decisión de la Cámara de Diputados (Rabasa, 1990: 174),¹⁰⁵ lo cierto es que, si nos atenemos a lo que establecen las normas, el veto presidencial parece no tener cabida en materia de presupuesto.

Sin embargo, es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 109/2004, ha sostenido un criterio diferente con el que acabamos de delinear y que cuenta con un amplio consenso doctrinario. En la sentencia relativa a la controversia antes mencionada, la Corte, con una exigua mayoría de seis votos contra cinco, reconoció al presidente de la República la facultad de interponer un veto en contra del Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el año 2005, que había sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2004.

Más allá de los efectos negativos que la sentencia podría llegar a tener sobre la certeza jurídica en torno al Presupuesto, lo que más controversia suscitó de dicha resolución fue la —al menos aparente— “invención” jurisdiccional de una facultad para el presidente de la República que la constitución no le reconoce. No hay ningún precepto en la Carta Magna que establezca la facultad del presidente para vetar el Presupuesto.

Por el contrario, existen diversos artículos que invitan a concluir en sentido contrario. Por ejemplo, el artículo 74, fracción IV de la propia Constitución señala que es una facultad “exclusiva” de la Cámara de Diputados el análisis, la discusión y la aprobación del Presupuesto. No obstante, mediante una interpretación ampliamente discutida, la Corte sostuvo en su sentencia que dicha exclusividad debe ser compartida con el Poder Ejecutivo. Además, como se advertía en los párrafos precedentes, para recocer la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto, la mayoría de ministros tuvo que trasladar el veto del presidente desde los actos que son aprobados por

¹⁰⁵Recordemos que a principios del siglo XX Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades directas del veto del presidente las siguientes: “dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del legislativo.

ambas cámaras del Congreso de la Unión, hasta la facultad unicameral de aprobar el Presupuesto.

Esta decisión de la Corte, al igual que las que apuntan hacia una ampliación de la facultad reglamentaria, ha generado desconcierto en la doctrina porque parece entrar en conflicto con el “principio de legalidad”, que indica que las autoridades solamente pueden hacer aquello para lo que se encuentran expresamente facultadas por una norma jurídica.

Además, la sentencia en comento tiene otras implicaciones problemáticas. Por ejemplo, no es fácil entender cómo se compaginaría la existencia del veto presidencial en esta materia con el mandato del artículo 74, fracción IV párrafo segundo constitucional, que ordena que el Presupuesto deberá estar aprobado antes del 15 de noviembre. Supongamos que, cumpliendo con ese mandato, la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto el 14 de noviembre de un año cualquiera, pero el presidente ejerce la facultad de veto que le ha sido reconocida por la Corte: ¿podría cumplir la Cámara con su mandato constitucional?

Lo que decretó la Corte con su controvertida sentencia de 2005, es que el plazo del artículo 74, fracción IV no debe cumplirse necesariamente, esto es, que la Constitución puede o no cumplirse, según sea el caso. Lo cual, no sobra advertirlo, es un mensaje desafortunado aun cuando se comparta el sentido de fondo de la sentencia que apunta hacia el reconocimiento de la facultad de veto presidencial en materia de presupuesto.

Lo cierto es que dicho reconocimiento sólo puede otorgarse constitucionalmente y no mediante una interpretación jurisdiccional. En todo caso, como insisten múltiples autores, debería incorporarse a la Constitución el veto presidencial del presupuesto [precisándose que se trataría de un veto total y no de uno parcial (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 64-65 y 164)].

Publicación

La publicación de la ley, a cargo del Ejecutivo, permite su entrada en vigor, con lo cual queda completo el procedimiento legislativo (Biglino, 1993). El presidente manda publicar la ley en el *Diario Oficial de la Federación* que, por mandato del artículo 27, fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está a cargo de la Secretaría de Gobernación. El *Diario Oficial* también está regulado por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (publicada en el propio *Diario* el 24 de diciembre de 1986).

La publicación no es una facultad del presidente sino una obligación, pues si no se interpone el veto, o si habiéndolo interpuesto es superado por el voto necesario de las cámaras, no existe constitucionalmente la posibilidad de que la ley deje de ser publicada: “el presidente está obligado a publicar la ley” (Carpizo, 2002: 93). Esto significa que en México no está permitido lo que se conoce como “veto de cajón”.

Tratados internacionales

El presidente también interviene, en colaboración con el Senado de la República, en el procedimiento para crear tratados internacionales o para incorporar al orden jurídico nacional los ya existentes. De acuerdo con las previsiones de los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 constitucionales, los tratados internacionales son firmados por el presidente y ratificados por el Senado (Méndez Silva, 2000: 209 y ss.).

Una vez que se cumple con ambos requisitos, son publicados y entran en vigor; los tratados pasan a formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión (artículo 133) y tienen aplicabilidad plena en el ordenamiento jurídico mexicano. Incluso, de acuerdo con una reciente tesis jurisprudencial aislada de la Suprema Corte, prevalecen sobre todo el derecho local y el derecho federal, es decir, se encuentran en un segundo escalón jerárquico, subordinados solamente al texto constitucional (ver la tesis LXXVII/99 del Pleno de la Suprema Corte).

Un problema interesante en la temática sobre la firma de los tratados, que está relacionado con la delegación de facultades, como en el caso de los reglamentos, es si dicho acto debe ser o no llevado a cabo de manera personal por el presidente de la República. Para la Suprema Corte, la firma de un tratado puede ser realizada también por el secretario de Relaciones Exteriores. Este criterio está contenido en la siguiente tesis:

TRATADO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA EL CUATRO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO. NO ES INCONSTITUCIONAL POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LO HAYA SUSCRITO PERSONALMENTE, SI INSTRUYÓ AL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA SU NEGOCIACIÓN, Y LUEGO LO RATIFICÓ PERSONALMENTE. De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 76, fracción I, 80, 89, fracciones I, II y X, 92 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la disposición contenida en el citado artículo 133, en el sentido de que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión quien necesariamente lo lleve a cabo en todas sus fases, incluyendo la suscripción personal, pues los preceptos constitucionales invocados permiten la actuación del jefe del Ejecutivo a través del secretario de Estado correspondiente, siendo nuestro derecho interno, como es aceptado internacionalmente, el que determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación; por otro lado, la celebración de un tratado no se reduce a la firma del mismo, la que puede provenir del presidente, del secretario relativo o del representante que aquél señale, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, en las cuales interviene otro poder, además de los secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2º, 27, fracciones I, II, III y VII, y 28, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los que deriva que corresponde al secretario de Relaciones Exteriores intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte, y al secretario de Gobernación, con-

ducir las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo y publicar las leyes y decretos. En tales condiciones, basta con que el tratado internacional de que se trate haya sido negociado por el secretario de Relaciones Exteriores siguiendo las instrucciones del presidente de la República y luego ratificado por éste y aprobado por el Senado, como sucedió por parte de nuestro país en el tratado de mérito, para que tenga plena validez. Amparo en revisión 2830/97. Jorge Andrés Garza García. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, Mayo de 1998, Tesis: P. XLV/98, Página: 133.

Las anteriores son, expuestas a muy grandes rasgos, las facultades que la Constitución establece, no sólo en el artículo 89, en favor del presidente de la República en materia de creación normativa.

Facultades jurisdiccionales

Las facultades del presidente en materia jurisdiccional tienen diversas expresiones en el texto constitucional. El presidente interviene en el procedimiento de nombramiento y selección de los ministros de la Suprema Corte (artículos 89, fracción XVII, 96 y 98 constitucionales), nombra a un consejero de la Judicatura Federal (artículo 100, párrafo segundo), presta su auxilio para el ejercicio expedito de las funciones del Poder Judicial (artículo 89, fracción XII) y puede otorgar indultos (artículo 89, fracción XIV).

Además, tiene bajo su estructura orgánica a diversos tribunales de carácter administrativo como, por ejemplo, los que ejercen la jurisdicción laboral o los que conocen de los procedimientos contencioso-administrativos (Fix Zamudio y Cossío, 1996).

Facultades de gobierno

Dentro de las facultades de gobierno podríamos mencionar todas aquellas que no han quedado comprendidas en los anteriores apartados y que tienen que ver con el desempeño de lo que la doctrina italiana llama el *indirizzo politico*. Entre ellas se pueden mencionar la dirección de la política exterior (artículo 89, fracción X), la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, derivado del mandato constitucional que dispone el establecimiento de un sistema de planeación democrático para el desarrollo nacional (artículo 26)¹⁰⁶ y la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento que puede contratar el gobierno del Distrito Federal.

¹⁰⁶Véase también la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983).

Artículo 89

Comentario por **Francisco Tortolero Cervantes** y **Alberto Abad Suárez Ávila**

89

Adenda: Estudio sobre Gobiernos de Coalición

Antecedentes

Los riesgos de parálisis legislativa se han presentado en México desde que la alternancia partidista apareció en el mapa político, en 1997, lo que ha motivado a los políticos y constitucionalistas a buscar formas democráticas y eficientes para reducir los costos de transacción de la toma de las decisiones más importantes de gobierno. A 20 años de distancia del inicio de los gobiernos divididos en México, entrará en vigor en 2018 el esquema de gobiernos de coalición (en adelante GC), que podrán ser implementados a solicitud del presidente de la República en función de lo establecido por la nueva fracción XVII. La característica principal de este esquema de gobierno es que los pactos de coalición han quedado formalizados en la propia Constitución.

Como primer antecedente de esta disposición constitucional se debe mencionar el Pacto por México, firmado en diciembre de 2012. Bajo este esquema (que en términos parlamentarios podría asemejarse al de *gran coalición*), el gobierno recién entrado en 2012 tardó un tiempo corto para aprobar una agenda de cambios constitucionales y legislativos sumamente ambiciosa, desplegada en numerosos ámbitos temáticos. Como parte de esta agenda, fue publicada una reforma al artículo 89 constitucional, que adicionaba una atribución en su fracción XVII, si bien, dejaba pendiente la entrada en vigor al 1 de diciembre de 2018. Por primera vez se contemplaba en México la posibilidad de funcionar bajo el esquema de GC.

La iniciativa había sido propuesta desde 2011 por el entonces senador Beltrones. De un mero análisis gramatical del texto aprobado (*DOF* de 10 de febrero de 2014), este esquema de gobierno autoriza al Ejecutivo a actuar haciendo un compromiso con alguna fracción *senatorial* de un partido distinto al suyo. El convenio de coalición implica que los partidos coaligados admiten apoyar un programa de gobierno (sea durante un tiempo determinado, o hasta que sus incisos se cumplan a cabalidad). A cambio, los firmantes conceden a sus dirigencias partidistas un número de secretarías de Estado (también determinadas en el convenio) que serán asumidas por responsables políticos de cada partido involucrado.

¿El nuevo esquema significa que nos estamos parlamentarizando?

Diego Valadés introdujo en México la noción de la *parlamentarización de los regímenes presidenciales*. En una dirección que pareciera semejante, los europeos han estado constatando, desde hace poco tiempo, que el régimen parlamentario se ha venido *presidencializando*. Aunque aquella ruta, que se antoja semejante, tiene sus propias características, puede decirse que el vaso comunicante entre ambos continentes es la necesidad de hacer eficientes a las administraciones, si bien, con medios distintos.

1. Como se advirtió al inicio del presente comentario, el sistema parlamentario se distingue del presidencial por la existencia de una relación de confianza entre el gobierno y el parlamento. O al menos, de éste frente a la mayoría de aquél. Pero también en la existencia de una serie de mecanismos para echar por delante la responsabilidad *política* del gobierno (y de quienes lo integran), erigiendo al electorado como fiel de la balanza; o si se prefiere, del ciudadano común como vigilante *permanente y constante* de la actuación del gabinete actual.
2. La reforma constitucional omitió en su texto la noción de *confianza* en el gabinete, o acaso de alguna otra manifestación tangible del apoyo permanente de representantes *populares* frente a su gobierno. Paradójicamente, el convenio de coalición se entabla con el Senado, que no es una asamblea popular.
3. El elemento de negociación, o de presión, que deberá ofrecer este nuevo esquema apunta a la permanencia del actual gabinete en el ejercicio de las funciones de gobierno. Pero también a su corolario, encarnado por la posibilidad que detentaría la cabeza del gobierno, de hacer dimitir a la asamblea popular a efecto de plantear un arbitraje por la vía electoral.

Cabe señalar sin embargo que bajo la lógica del parlamentarismo, las herramientas de las que disponen los dos polos (gabinete y legislatura) son empleadas muy rara vez. Pero en su estado actual, los gobiernos de gabinete no disponen ni de la cuestión de confianza ni de la disolución, de la misma manera que la asamblea tampoco dispone de la moción de censura. Tan solo dispone de una tímida facultad de interpelar a secretarios de Estado, en lo individual. Y sólo los puede hacer dimitir si median dos periodos de sesiones con una calificación “reprobatoria”, sin que se sepa si esa nota se tenga que presentar sobre el mismo tema o si pueda operar al sancionar dos veces por temas diversos. Esto, sin contar que en ninguna parte se limita al Ejecutivo a proponer sustituciones de secretarios de Estado durante la duración del pacto de coalición.

Al no voltear a ver los mecanismos que ofrece el parlamentarismo, el esquema mexicano de CC está perdiéndose de la competencia virtuosa entre dos proyectos: el del jefe del Ejecutivo frente al de la mayoría de la asamblea. Si el segundo recaba el voto de una mayoría, el ejecutivo tendrá que ceder (cuando existe separación entre jefe de Estado y de gobierno, este último es quien tendría que dimitir, junto con su gabinete). Pues bien, partiendo de reglas escritas ahora en nuestra constitución, la disolución de la coalición existirá en México pero como un simple deseo materializado unilateralmente, desde la presidencia de la República (sin repercusiones institucionales colaterales en el sistema). A no ser que se lleguen a presentar unas determinadas

hipótesis que previamente habrían sido establecidas en el pacto de coalición, como motivos para disolver al actual gabinete.

4. Al no incluir alguna suerte de recurso para censurar al gobierno de coalición (en bloque, o individualmente, por secretarías de Estado), podría generarse una virtual desaparición del peso específico de la oposición parlamentaria una vez que los pactos de coalición entren en vigor en México.

La moción de censura, con diversas modalidades, fue uno de los mecanismos de defensa que los sistemas parlamentarios concibieron a favor de la oposición. Cabe destacar la primera propuesta para elaborar un anteproyecto de ley,¹⁰⁷ llamado a discutirse después de 2016, donde se propone una atribución a favor de la minoría de la asamblea, consistente en “reprobar” a alguno de los secretarios de Estado que dejaron de contar con la confianza de las élites dirigentes de los partidos que firmaron el convenio de coalición con el presidente.

En el herramental parlamentario, existen algunos mecanismos que pudieron haberse concebido para disminuir el riesgo de rechazo de un proyecto de ley controvertido, impulsado por el Gabinete. Pero al menos, la herramienta permite a la asamblea conservar una posibilidad (así sea tímida) de presionar al Gabinete.

Con algún mecanismo semejante (que bien podría generarse por la práctica parlamentaria), el esquema mexicano de gobiernos de coalición podría demostrar, de manera acaso más responsable y transparente (frente a los senadores que decidieron apoyar el pacto) que la intención del gobierno va en un sentido. Y que las fracciones partidistas debieran encontrar esos mismos motivos, sabedoras que al final de la legislatura, serán los electores quienes se encarguen de pronunciar su aprobación o desaprobación en las próximas elecciones.

5. En el esquema parlamentario, la moción de censura al gobierno tiene como corolario la posibilidad para el Ejecutivo de disolver la asamblea legislativa de la que depende, precipitando o detonando primero la crisis que la censura habría generado en su lugar. Así podríamos entender que la disolución se vuelve un mecanismo de disuasión hacia la minoría de la asamblea; o contra la indisciplina de los correligionarios del gobierno. Si la censura triunfa en la Cámara, el Gabinete dimite (en conjunto o por ministros individuales). La mayoría de la misma asamblea actúa para que se forme un nuevo gobierno; vota su investidura. Todo regresa a la normalidad cuando el nuevo Gabinete es nombrado, al quedar sustentado por una nueva coalición de partidos en el Parlamento.

En el camino opuesto, si es el Ejecutivo quien ha disuelto al Parlamento, los diputados son constreñidos a dejar sus curules... pero no en definitiva, pues tendrán que

¹⁰⁷ Artículo 40 del anteproyecto de Ley de Gobierno de Coalición Reglamentaria de los artículos 76, fracción II y 89 fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Daniel Barceló y Diego Valadés (eds.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley sobre gobierno de coalición*, México, IJ-UNAM, p. 54.

regresar a sus distritos a hacer campaña, buscando el voto de sus electores, una vez más. El arbitraje sería, por consiguiente, popular: los electores asumirían la tarea de pronunciarse a favor de uno de los dos bloques: el del Ejecutivo que disuelve, o el de los diputados que tuvieron que dimitir por no compartir el programa que propone el gobierno. Para que todo esto funcione en Europa, lo antes descrito corresponde a usos parlamentarios. Esperemos que tales usos puedan ir surgiendo en México mientras la práctica se normaliza, a efecto de generar un esquema de gobiernos responsables.

¿En cuáles de estos aspectos valdría la pena poner mayor atención?

Previo a su entrada en vigor, pueden desde ahora advertirse dos prioridades de la existencia del modelo de Gabinete: lograr que los gobiernos sean viables, al mismo tiempo que operativos. Los gabinetes son viables cuando pueden contar con la confianza de la mayoría. Son operativos o efectivos cuando el diseño institucional y las prácticas políticas permiten que el propio Gabinete sea capaz de reagrupar a su mayoría. En Europa continental, tales propósitos fueron previstos desde hace casi un siglo, cuando la parálisis de los parlamentos generó la necesidad de crear mecanismos para *racionalizar el parlamentarismo*. Acaso su mera descripción permita sugerir cuáles de estos mecanismos podrían servir, desde la tradición del parlamentarismo, para trazar paralelos en el ámbito de sistemas presidenciales como el nuestro.

1. Racionalizar una institución o un proceso significa irradiarlos de derecho. Llevado este término al plano de lo normativo, implica buscar un propósito favorable a todos: la búsqueda de mayores condiciones de estabilidad. Así, desde fines del siglo XIX (como en el régimen de asamblea de la III República francesa) reinaba la costumbre; en el racionalizado (instaurado con la V República de Charles de Gaulle), empezaron a predominar las normas. En el primer esquema (que desde luego se prolongó durante la IV República), la inestabilidad de los ministerios parecía bailar al son de frágiles acuerdos partidistas. En el esquema racionalizado, en cambio, el derecho estaría presente en todas las fases, estabilizando a los gobiernos. Fomentar la eficacia de los gobiernos implicaba dificultar el ejercicio de facultades del esquema parlamentario tradicional.

De esta suerte, el esquema racionalizado dejaba a un lado la percepción de tener a dos ramas del poder (la ejecutiva y la legislativa) confrontadas, una frente a la otra por el predominio de la decisión colectiva. Mecanismos como la disolución frente al voto de censura dejaban de operar en términos de cotidianidad para restringirse a la solución de crisis ministeriales.

2. Al aceptar el ejercicio de la autoridad, el actor político también acepta someterse a controles institucionales. Pero esos controles no sólo provienen de instituciones (sobre todo parlamentarias), sino también de los ciudadanos. Una vez que los actores políticos admiten esta particular forma de dependencia, construyen (de manera mucho más sólida) una legitimidad que lesregonan sus co-gobernados.

¿Pero qué pasa si los ciudadanos sufren los excesos o la arbitrariedad en el uso del poder? Dado que el jefe de Estado no podría responder directamente (recordando esa antigua afirmación de que *el rey no puede actuar mal*), los secretarios de Estado sí que podrían responder en su lugar. Como lo expresó el diputado Querido Moheno en los tiempos convulsos de la Revolución mexicana: “queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes” (*Diario de los Debates* de 6 de diciembre de 1912 y 19 de febrero de 1913).

En México, se excluyó al presidente de ser sometido a juicio político (lo más cercano al *impeachment*), al menos durante el ejercicio de sus funciones. Con ello se aseguró un régimen aparentemente estabilizador, en el que el Ejecutivo federal es prácticamente irresponsable, políticamente hablando (lo cual podría ser inherente al sistema). Lo que se vuelve menos normal es que nadie de sus subordinados en el gobierno asuma responsabilidades políticas. El clamor popular pide cárcel igual que en la Inglaterra de los 1700. No parece para cuando trazarse una ruta civilizada que permita asumir responsabilidades sin tener que pensar en penas corporales.

3. Buena parte de los sistemas presidenciales funcionan bajo el esquema de gobiernos divididos; léase, de una discordancia endémica del sistema, entre el partido de quien gana la presidencia y de quien gana la mayoría en el Congreso, lo cual ha sido incluso anunciado como el germen del colapso del presidencialismo. El declive del sistema también se explica a partir de elementos del contexto institucional. Entre los más importantes, la imposibilidad de que el sistema de partidos regrese a un esquema mayoritario.

La fragmentación partidista parece ser una consecuencia de la presión que, en su momento, ejercieron las fuerzas políticas minoritarias (p. ej., para promover el aumento de la representación proporcional en el sistema electoral). Los partidos políticos, que enfrentan una crisis de legitimidad, han dejado de hacer un frente común con la ciudadanía (para muestra, la proliferación de candidaturas independientes). El desencanto los excede, si bien el esquema que éstos han generado al interior (con bases burocráticas y clientelares que se extienden sin cesar) conducen a su propia extinción.

El régimen competitivo que desborda al bipartidismo ha terminado imperando contra cualquier posibilidad de cooperación entre fracciones parlamentarias. De ahí que la parálisis que anquilosa al sistema de partidos, representa un riesgo frontal para los gobiernos; y más todavía para los gobiernos de coalición. No sorprende que en esta nueva realidad, ciertos temas que parecían superados, puedan volver a ponerse en la mesa, como la segunda vuelta electoral o la insistencia en reducir el zoclo de participación electoral para restringir el financiamiento público a aquellas formaciones políticas que cuenten con una verdadera representatividad. Suprimir a los partidos que sólo están parasitando al sistema se impone como ruta indispensable para aclarar el camino de la deliberación y la negociación intrapartidista, que entre otras decisiones, se pueda traducir en acuerdos. Entre estos acuerdos, en la cúspide de las prioridades, se encontraría la formación de gobiernos de coalición.

4. La idea de racionalizar al presidencialismo, en términos de fijar en blanco y negro reglas que contribuyan a su propia estabilidad, tampoco puede implicar fórmulas absolutas. Recientemente, en los sistemas parlamentarios, se habló de replantear el justo medio de la racionalización del parlamentarismo. Incluso se habló de una reparlamentarización, en el sentido de restaurar controles más efectivos a los actos del Ejecutivo. La tónica está compuesta por una noción más unívoca de la responsabilidad política y la rendición de cuentas (en el sentido inglés de *accountability*). La complejidad de los problemas (por solo mencionar la migración ilegal o el combate al terrorismo) ayudan muy poco a conservar los esquemas de controles al gobierno. Los europeos han tenido que aceptar, a su pesar, una nueva forma de organización del poder, donde el legislativo termina plegándose a la acción del gobierno y no al revés.

Un desplazamiento del centro de gravedad de los gobiernos, desde la sede del Parlamento hacia la cabeza del Ejecutivo, se está produciendo en prácticamente todos los sistemas parlamentarios, donde la personalización del jefe del gobierno parece el ingrediente culminante de la representación. Pero también de la acción de gobierno. Este nuevo esquema pone en la mesa ya no sólo la discusión sobre cuál es el perfil ideal del representante popular, sino también las reglas del juego en su relación con quienes lo eligieron. En nuestro continente, el aumento en las potestades del Ejecutivo parecen corresponder a realidades no muy distintas, como el combate al tráfico de drogas o la disminución de las notorias desigualdades.

5. Patologías que parecían enterradas junto con los totalitarismos, tienen ahora brotes peligrosísimos. Nos referimos a la llegada de coaliciones de gobierno encabezadas por partidos de extrema derecha (en Hungría, Austria, Estonia). El discurso de los extremos es atizado por la actual fiebre antiinmigrante en Europa, aunque también la idea de superioridad racial en Estados Unidos.

Ante supuestas amenazas externas, aumentan los riesgos de dotar de poderes excesivos a los ejecutivos. En términos del esquema mexicano de gobiernos de coalición, nada impediría, por ejemplo, que en el centro del convenio de coalición, se acuerden facultades de excepción al Ejecutivo federal, por sólo poner un ejemplo de los excesos a los que se podría llegar.

Nuestras instituciones lograron, a costa de muchos años y recursos, garantizar que para detentar el poder se tiene que ser electo democráticamente. Pero no se ha normalizado de la misma forma el hecho de concebir al ejercicio del poder como rodeado de otros mecanismos de validación constante y permanente. La responsabilidad se vuelve la piedra angular; el eslabón perdido entre gobernantes y gobernados. Da poder a los primeros y facultades de control a los segundos. Ser responsable, *políticamente*, implica someterse a limitaciones que hacen patente esa relación.

Previo a su entrada en vigor, es pertinente plantear si el nuevo esquema de gobiernos de coalición es propicio para generar un esquema de gobiernos responsables. La elección directa de los ejecutivos alimenta la idea de una liga de confianza frente al electorado, sustituyendo con ello la responsabilidad frente a los legislativos. La fatiga de

las estructuras de gobierno vuelve cada vez más difícil imputar una conducta a un funcionario específico. Por eso que en ocasiones, no quede más que regresar a la criminalización de los políticos como única catarsis con que cuenta el ciudadano. El político responsable debe entender que está formando parte de una ficción, que es la que permite mantenerse en el puesto porque goza de la confianza pública. Es decir, mantener la confianza frente a quienes lo eligieron.

Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1989.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, 2a. ed., Oxford University Press, 1872, cap. 1, pp. 1-29.
- BAÑO LEÓN, José M., *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, Civitas, 1991.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.
- BIGLINO, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993.
- BLANCO, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Fontamara, 2006.
- BOVERO, Michelangelo, *Gramática de la democracia. Principios y desarrollos*, México, IFE, 2001.
- CARBONELL, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, UNAM/CNDH, 2005.
- , “Presidencialismo y creación legislativa”, en VV.AA., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- CARPISO, Jorge, “El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824”, en *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.
- , *La Constitución mexicana de 1917*, 8a. ed., México, Porrúa, 1990.
- , *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo XXI, 2002.
- , “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Temas constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM/Porrúa, 2003.
- CARRILLO, Ulises y Alonso Lujambio, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm. 2, México, abril-junio de 1998.
- CASAR, María Amparo, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999.
- CHEIBUB, José Antonio, “Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies”, en Ellis *et al.*, cit. n. 35, 2009. p. 24.
- COLLIARD, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, México, ERA, 1989.
- , “La legitimación del presidencialismo en la Revolución mexicana”, en *La Revolución y el Estado en México*, México, ERA, 1989.
- CUOCOLO, Fausto, *Le forme di Stato e di Governo*, Turín, Giappichelli, 1989.
- DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989.

- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed. española, Barcelona, Ariel, 1988.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El sistema presidencialista y la división de poderes”, en *La Universidad y los problemas nacionales*, México, UNAM, 1979, vol. IX, tomo III.
- y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991.
- GUTIÉRREZ, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, IJ-UNAM, 2001.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano”, en VV.AA., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay, *El federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1987 (reimpresión).
- HAURIU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1980.
- HURTADO, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, FCE/Universidad de Guadalajara, 2001.
- LAUVAUX, Phillipe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, pp. 625-630.
- , *La dissolution des assemblées parlementaires*, Préf. A. Mathiot, Paris, Economica, 1983, 519 pp.
- LINZ, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas teóricas*, Madrid, Alianza, 1997.
- LINZ, Juan y Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, 2a. ed., México, IJ-UNAM/Porrúa, 1999.
- , *El ejercicio de las facultades presidenciales*, 2a. ed., México, IJ-UNAM/Porrúa, 1999.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, Albuquerque, 1990.
- y Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- , *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- MEAGLIA, Piero, “Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo”, en *Argomenti per il dissenso 3, Contro il Presidencialismo*, Celid, 1996.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “La firma de los tratados”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 3, México, julio-diciembre de 2000.
- MIRKINE-GUETZÉVICH, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 2011 (1933), 352 pp.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales* (1909), prólogo de Arnaldo Córdova, México, ERA, 1983.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12a. ed., México, Porrúa, 1993.
- MUDEDE, Cass, *On extremism and democracy in Europe*, New York, Rutledge, 2016, 157 pp.

- NOLHEN, Dieter, “El Poder Ejecutivo en el presidencialismo, alternativas en debate”, en Andrew Ellis, J. Jesus Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial: Making presidentialism work*, UNAM-Idea International, 2009. pp. 24, y 41-42.
- RABASA, Emilio O., “El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (Análisis de su mensaje del 1º de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución)”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho VII*, México, IJ-UNAM, 1995.
- , *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996.
- , *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*, 7a. ed., prólogo de Andrés Serras Rojas, México, Porrúa, 1990.
- RENIÚ VILAMALA, Josep Maria, “El desafío de poder compartido en escenarios de gobierno dividido”, in Ayala Sánchez, Alfonso, *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 119.
- ROSANVALLON, Pierre, *Le Bon Gouvernement*, Paris, Le Seuil, 2015, section III, pp. 215-297.
- SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía crítica*, México, FCE/UNAM, 2006.
- , “Democracia constitucional”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2005*, México, UNAM/Porrúa, 2005.
- SCHMILL, Ulises, “Las fuentes del derecho”, en VV.AA., *Conceptos dogmáticos y teoría del derecho*, México, UNAM, 1979.
- SERRAFERRO, Mario, “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, Madrid, enero-abril de 1991.
- SHUGART, Matthew S. y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SULEIMAN, Ezra N., “Presidencialismo y estabilidad política en Francia”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas teóricas*, Madrid, Alianza, 1997.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 34a. ed., México, Porrúa, 2001.
- VALADÉS, Diego, “El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 2, Madrid, 1986.
- , *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, 256 pp.
- , *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, p. 49.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979.
- VILE, M.J., “Rise and fall of Parliamentary Government”, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Second Edition, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 233.

Artículo 89

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/15-VIII-1924)
Presidencia de Álvaro Obregón, 1-XII-1920/30-XI-1924

Sujeta la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias al acuerdo de la Comisión Permanente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)
Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Facultad del Ejecutivo para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios con la posterior ratificación de la Cámara de Diputados. Se le concede también la competencia para designar ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado. El presidente de la República puede —en virtud de la reforma— solicitar la destitución por mala conducta de autoridades judiciales.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-1944

XXXIX LEGISLATURA (1-IX-1943/31-VIII-1946)
Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Atribuye al Ejecutivo el nombramiento de oficiales superiores y demás oficiales de la Fuerza Aérea Nacional. Competencia del Ejecutivo para disponer del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, para la preservación de la independencia y soberanía de la Federación.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Deroga la facultad del presidente de la República para conceder patentes de corso.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Nombramiento definitivo (antes era provisional) de ministros, diplomáticos, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales por el presidente de la República, con aprobación de la Comisión Permanente (reforma correlativa: véase cuarta reforma del artículo 79).

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 08-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se deroga la facultad del presidente de la República para nombrar y remover a los gobernantes de los territorios. Suprime el concepto de “territorio”. Se deroga la facultad del presidente de la República para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia en los Territorios.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

La destitución por mala conducta se sustituye por el juicio político.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se agrega a la fracción II la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano y órganos por los que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal. En la fracción XVII se establece que los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se someterán a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-V-1988

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se reforma la fracción X para otorgar expresamente la dirección de la política exterior al presidente de la República. Los tratados que celebre deben someterse a la aprobación del Senado. Se establecen para el titular del Poder Ejecutivo la obligación de conducir la política exterior, de conformidad con los siguientes principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se deroga la fracción XVII y se suprime en la fracción II la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano y órganos por los que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se elimina de la fracción II la facultad para nombrar y remover al procurador general de la República.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 5-IV-2004

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se reforma la fracción VI para quedar como sigue: “VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, ya sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 12-II-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modifica la fracción décima para incluir al “respeto, la protección y promoción de los derechos humanos” como principio rector de la política exterior de México.

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

La reforma adiciona al párrafo X incluyendo en su redacción el respeto, la protección y promoción de los Derechos Humanos por parte del titular del Poder Ejecutivo.

Decimoquinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 09-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se establece como facultad del presidente de la República el nombre de la mujer libremente a los secretarios de estado, Embajadores, cónsules y empleados superiores de hacienda, Y remover libremente a los demás empleados de la unión. En la segunda fracción, en acuerdo a la reforma en materia de telecomunicaciones y la reforma que crea la comisión de competencia económica, el nombrar, con la aprobación del Senado, a los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. En la cuarta fracción se le faculta para nombrar, con aprobación del Senado, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional.

Decimosexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 07-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece como facultad del presidente de la República el objeto los nombramientos de los comisionados de la Comisión Nacional de telecomunicaciones hechas por el Senado de la República.

Decimoséptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se establece, de acuerdo en los supuestos de un gobierno de coalición, que la ratificación de los secretarios de relaciones en hacienda, en el caso de que la Cámara respectiva no ratifique el nombramiento del mismo secretario de Estado, Ocupar el cargo la persona que designe presidente de la República. Se reforma la fracción IX del artículo para cambiar la mención del procurador general de la República por “Fiscal General de la República”. Se establece como facultad del presidente optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulara por el convenio programas que se establezcan los cuales tendrán que ser aprobados por la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores.

Decimoctava reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acordar la reforma que crea la Ciudad de México se borra de la redacción de la fracción XIV la mención del Distrito Federal.