Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo III
Del Poder Ejecutivo

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Capítulo III
Del Poder Ejecutivo

Artículo 80 675
Comentario: Diego Valadés

Artículo 81 679
Comentario: César Astudillo

Artículo 82 685
Comentario: Diego Valadés

Artículo 83 689
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 84 693
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 85 699
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 86 703
Comentario: María del Pilar Hernández Martínez

Artículo 87 707
Comentario: María del Pilar Hernández Martínez

Artículo 88 713
Comentario: Rodrigo Gutiérrez Rivas

Artículo 89 721
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 90 731
Comentario: Jorge Fernández Ruiz

Artículo 91 737
Comentario: Jorge Carpizo

Artículo 92 741
Comentario: Daniel Márquez Gómez

Artículo 93 745
Comentario: Cecilia Mora-Donatto

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 80

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

COMENTARIO

Inspirado en el artículo segundo de la Constitución de Estados Unidos, este precepto figura en el sistema constitucional mexicano a partir de 1824.

Desde 1824 está presente asimismo una contradicción en el constitucionalismo mexicano. El artículo 6 de aquella norma, al igual que el artículo 49 del texto actual, aludía a que el "supremo poder" de la federación se dividía en legislativo, ejecutivo y judicial. Lo que se consideraba "supremo" era el conjunto de los tres poderes, por lo que, al dar la misma denominación a uno solo de ellos —el ejecutivo—, se producía una duplicidad de supremacías: una, la suma de los tres poderes, y otra, uno solo de sus componentes.

A ese error semántico se añade que la configuración institucional de la presidencia, a lo largo de casi dos siglos, ha cimentado su hegemonía, produciendo una relación muy asimétrica con los otros dos órganos del poder. La Constitución no incluye un órgano colegiado del gobierno, como suelen ser los gabinetes o consejos de ministros. Empero, varios de sus preceptos se refieren al gobierno como si se mencionara un órgano existente en algún lugar de la propia Constitución. En 1917 se hacía mención del "gobierno" como un hipotético órgano del poder, en los artículos 18, 27, 28, 32, 48, 103, 123, 129, 130, 132, 134, y 136. En la actualidad se han agregado referencias al gobierno en los artículos 6, 25, 73, 90, 94, 105, 107, y por algunos cambios en la acomodación o redacción del articulado ya no figura en los artículos 18, 32, 103, 130 ni 134.

Es llamativo que en la Constitución se haya multiplicado el número de casos en los que se alude a un órgano que ella misma no prevé. El origen de esta omisión se debe a que la Constitución de 1824 sí contemplaba la figura de gobierno. El "despacho de los negocios de gobierno" se asignaba a los secretarios correspondientes, quienes eran responsables ante el Congreso de los actos presidenciales que cada uno de ellos hubiera autorizado con su firma (arts. 38 y 119). La presencia orgánica del gobierno se mantuvo en las constituciones centralistas de 1836 y de 1843, pero fue suprimida por la de 1857 mediante la fórmula "despacho de los negocios de orden administrativo". Empero, no se tuvo el cuidado de remplazar las funciones atribuidas al "gobierno" por las que, conforme a la nueva terminología, debían corresponder a la "administración". Otro tanto sucedió en 1917, en cuya versión original del artículo 90 se reiteraba la fórmula de 1857.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Los efectos de ese descuido, sostenido por más de un siglo y medio, han dado lugar a errores semánticos, como hablar de las "dependencias" que integran el ejecutivo federal, lo que resulta imposible dada la integración unipersonal de ese órgano del poder. Solo de manera muy reciente, con motivo de la reforma de 2014, se introdujo la figura de gobierno de coalición como una modalidad de ejercicio del poder, potestativa para el presidente de la República. Este tipo de gobierno no ha sido objeto de desarrollo legislativo.

Por otra parte, en el artículo 29, relativo al estado de excepción, se hacía referencia al "consejo de ministros". Esta disposición, que como muchas otras se conservaba desde 1857, fue modificada en el contexto de la reforma política de 1977. Se decidió suprimir la mención de ese tipo de consejo para evitar lo que se consideraba como una contaminación parlamentarista. De esta manera se acentuó la lógica constitucional de la máxima concentración posible del poder presidencial. Esto se explicaba en el año 77, pues la reforma política modificó el sistema de integración de la Cámara de Diputados, con 300 elegidos por mayoría en distritos uninominales y 100 elegidos mediante representación proporcional. Para evitar que esta reforma fuera leída como el debilitamiento del presidencialismo mexicano, se cerraron las posibles opciones de parlamentarización, como hubiera sido llevar a la práctica el funcionamiento del consejo de ministros.

En el Congreso Constituyente se buscó, de manera deliberada, la configuración de un sistema presidencial muy concentrado y poderoso. Venustiano Carranza se explayó ante la asamblea constituyente en cuanto a las intenciones de su proyecto en esa dirección. Para despejar cualquier duda en cuanto a los posibles controles políticos por parte del Congreso, dijo, categórico: "El presidente no quedará más a merced del poder Legislativo"; además, la elección del presidente por sufragio directo le daría el apoyo del pueblo en contra de la "tentativa de cámaras invasoras".

Esa filosofía del poder fue la que definió al sistema presidencial mexicano en 1917, y el diseño continúa vigente. No hay un ejercicio controlado del poder y, por ende, los funcionarios que dependen del presidente solo son responsables ante él mismo. En México no se aplica uno de los principios fundamentales de las democracias constitucionales: que los servidores públicos de alto nivel respondan por sus actos ante los representantes de la nación.

Por todo lo anterior, el presidente carece de controles externos, llamados interorgánicos, y de controles internos, denominados intraorgánicos. A diferencia de la Constitución de Estados Unidos, en el sistema presidencial mexicano solo están presentes formas muy tenues de control político inter- e intraorgánico. Entre estos últimos figura el refrendo previsto en el artículo 92, y entre los primeros —los interorgánicos— se encuentran las formas de ratificación requeridas para los nombramientos hechos a propuesta del presidente (arts. 3, 6, 26, 27, 28, 76, 89, 96, 102), o para la convocatoria a consultas populares formales (art. 35). También se prevé la participación congresual para aprobar los planes nacionales de desarrollo y de seguridad (arts. 74 y 76) y, de darse el caso, del programa de gobierno de coalición (art. 89).

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La práctica política muestra la vulnerabilidad de ese tipo de controles. Las designaciones sujetas a ratificación suelen ser objeto de cuotas entre los partidos. También se dan casos de presiones para inducir la dimisión de los designados con la ratificación congresual. Además, para eludir la ratificación, se practica la reiteración de ternas rechazadas por los órganos de control, con lo que el presidente queda en libertad de formular los nombramientos que le interesen.

En Estados Unidos, la Constitución prevé, desde su aprobación en 1787, que el presidente debe gobernar con el "consejo y consentimiento" (*advice and consent*) del Senado. Por este motivo, el Senado revisa y decide sobre un promedio de 2000 nombramientos civiles propuestos por el presidente, por año. Además, la práctica parlamentaria desarrollada a partir de fines del siglo XVIII permite que el Congreso integre comisiones de investigación acerca del funcionamiento de cualquiera de las áreas del gobierno. Estas modalidades de control no fueron incluidas en el sistema presidencial mexicano.

Otra gran diferencia entre los sistemas presidenciales de México y de Estados Unidos consiste en la elección del presidente. En Estados Unidos se lleva a cabo una elección indirecta, pues los constituyentes consideraron que de esta forma los presidentes tenían una base de legitimidad diferente a la del Congreso; en cambio, en México, a partir de 1917 se adoptó, como propuso Carranza, la elección de carácter plebiscitario (art. 81), lo que robusteció su posición hegemónica dentro de los poderes públicos.

El sistema presidencial fue adoptado por todos los sistemas constitucionales latinoamericanos a lo largo del siglo XIX, aunque con expresiones menos rígidas que en México, pues en la mayoría de los casos sí se contemplaba la presencia de un consejo de ministros. Durante el siglo XX se dieron pasos más acelerados y en algunas repúblicas, como Chile, Cuba y Ecuador, se experimentaron sistemas parlamentarios, aunque de vigencia efímera. En la actualidad solo hay sistemas presidenciales en el hemisferio, pero su parlamentarización se ha generalizado.

La primera experiencia de parlamentarización de un sistema presidencial se produjo en Perú, en el siglo XIX. Dicho fenómeno consiste en incorporar instituciones de oriundez parlamentaria en los sistemas presidenciales. Entre esas instituciones figura la atribución de funciones específicas a los gabinetes. Esto obliga a que temas como las iniciativas de ley del gobierno, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de gobierno y el contenido de los tratados internacionales, por ejemplo, se discutan entre los integrantes del Gabinete. De esta manera se introducen controles intraorgánicos en el gobierno, que permiten superar la contradicción entre la democracia electoral y parlamentaria, así como la hegemonía presidencial, sin afectar el papel principal del presidente en el gobierno.

Otras instituciones parlamentarias que están encontrando espacio creciente en los sistemas presidenciales en América Latina son el coordinador o jefe del Gabinete bajo la conducción del presidente; la discusión y aprobación parlamentaria de los planes de gobierno, que se admite en México a partir de 2019; el voto de confianza del Congreso para la designación de los secretarios o ministros de Estado y la moción

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de censura para removerlos; la participación sistemática de estos funcionarios en los debates congresuales, y su asistencia periódica frecuente ante el Congreso para atender preguntas e interpelaciones.

El gobierno unipersonal y sin control parlamentario tiende a desaparecer. El caso mexicano es de los pocos con esas características que subsisten en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, México, INHERM-IIJ-UNAM, 2014.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002.

Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James, *El federalista*, FCE, 1957.

Marván Laborde, Ignacio, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE, 2017.

Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2017.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, México, UNAM, 2018.

Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2008.

Diego Valadés

REFORMAS

Sin reformas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 81

La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.

COMENTARIO

El artículo 81 constitucional define la *modalidad* de elección de la persona titular del poder ejecutivo federal y reenvía sus requisitos y condiciones a la regulación de la ley respectiva. En este sentido, constituye una disposición que en su extrema brevedad expresa un tema capital para la democracia mexicana, históricamente condicionado por la tradición presidencial que ha acompañado la formación del Estado mexicano, derivando de él una decisión política fundamental característica de nuestro constitucionalismo.

En lo concerniente a la modalidad de elección directa, conviene recordar que los textos constitucionales históricos de México, desde la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1842, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y la Constitución federal de 1857 estipularon un sistema de elección presidencial indirecta, a través del cual ascendieron al cargo presidentes como Guadalupe Victoria, Antonio López de Santa Anna, Valentín Gómez Farías, Ignacio Comonfort, Benito Juárez, Porfirio Díaz y Francisco I. Madero.[1]

Correspondió al Constituyente de Querétaro apartarse de esa decisión constitucional e instituir el modelo de elección directa para la presidencia de la República.[2] El cambio en el método de elección del cargo de mayor relevancia en el país fue consecuencia del reforzamiento que el constituyente buscó para la investidura presidencial, así como del ensanchamiento de las cualidades que progresivamente fue adquiriendo el sufragio al interior de nuestro ordenamiento constitucional.

Por elecciones directas se entienden aquellas que no requieren ningún tipo de mediación entre la emisión de la voluntad ciudadana, la proclamación de la investidura y la integración de los poderes, ya que el principio democrático expresado en

[1] Astudillo, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano,* México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-INEHRM-IIJ-UNAM, 2018, pp. 47 y ss.

[2] Cruz Barney, Oscar, "Artículo 81. Introducción histórica", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., LXIII Legislatura Cámara de Diputados-SCJN-LXIII Legislatura Senado de la República-INE-TEPJF-CNDH-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. IX, pp. 443 y ss.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

el axioma de que la soberanía reside en el pueblo otorga a los electores el poder de conferir una representación política plena a quien haya obtenido la mayoría de los votos dentro de elecciones libres, auténticas y periódicas.[3]

En esta modalidad se aprecia con nitidez el valor de la igualdad que subyace detrás de cada voto para que cada elector tenga la posibilidad de decidir en igual medida que el resto, y contribuir, sin intermediarios, a definir quiénes habrán de acceder a la titularidad del encargo político de mayor relevancia en el país, lo cual eleva, por otro lado, la legitimidad de quienes han sido elegidos, al emanar de procesos democráticos.[4]

La exigencia constitucional de elegir de manera directa al titular del ejecutivo federal —al igual que al conjunto de representantes populares a nivel nacional, estatal y municipal— se redimensionó cuando la propia Constitución determinó, en la reforma electoral de 1977 al artículo 41, que el sufragio debía tener las cualidades de *universal*, *libre*, *secreto* y *directo*. Su incorporación patentizó que nos encontrábamos frente a un derecho que debería prescindir de cualquier condicionamiento que tuviera por objeto impedir u obstaculizar su ejercicio; pugnaba por ser ejercido al margen de cualquier tipo de coacción, amenaza, condicionamiento, intimidación, presión o injerencia, cuya emisión requería la seguridad de que el sentido de la voluntad no sería conocido por cualquier persona distinta al votante y, finalmente, que gozaría de una inmediatez orientada a impedir que la decisión del elector se mediatizara o expresara a través de intermediarios, mandatarios u apoderados con el propósito de asegurar una plena coincidencia entre la voluntad política del elector y el sentido de su voto, evitando así cualquier tipo de distorsión.[5]

La recíproca implicación entre el tipo de elección y las cualidades del sufragio, hace inadmisible cualquier figura mediadora, constatando que nuestra tradición presidencial exige que el ejecutivo tenga una fuente de legitimidad democrática directa que, en los hechos, torna inviable al parlamentarismo, en donde la designación del ejecutivo corresponde a los miembros del Parlamento.[6]

El artículo en comento determina también que las elecciones presidenciales se llevarán a cabo en la forma establecida por la legislación, lo cual otorga una relevante habilitación para que sea el Congreso de la Unión el que, mediante una ley electoral, regule todo lo concerniente a la elección presidencial.

---

3 Una elección es indirecta, en cambio, cuando un grupo de personas elegidas mediante sufragio universal tienen, a su vez, la función de actuar como representantes del electorado y constituirse en *Colegio electoral* para elegir a quién será titular de la presidencia de la República. El sistema de elección presidencial mediante *Colegio electoral* subsistió en Argentina hasta las elecciones de 1989. Brasil modificó este sistema con la promulgación de la Constitución de 1988, la cual instituyó la elección directa para la presidencia de la República. Véase Molina Vega, José Luis, "Colegio electoral", *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL-TEPJF, 2017, t. I, p. 165.

4 En torno a las condiciones de legitimidad del poder, acúdase a Valadés, Diego, *El control del poder*, México, IIJ-UNAM, 1998, pp. 19 y ss.

5 Orozco Henríquez, Jesús, "Comentario al artículo 35", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., LXIII Legislatura Cámara de Diputados-SCJN-LXIII Legislatura Senado de la República-INE-TEPJF-CNDH-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VII, pp. 866 y 867.

6 Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema*, México, IIJ-UNAM, 2007, pp. 40 y ss.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Desde una perspectiva histórica, las disposiciones que se ocuparon de esa inicial reglamentación, una vez aprobada la Constitución de Querétaro, se materializaron en la Ley Electoral de 6 de febrero de 1917, sentando las bases para la convocatoria a las primeras elecciones constitucionales, en donde Venustiano Carranza resultó victorioso por una abrumadora mayoría. Después de ella, en el espacio temporal que abarca poco más de un siglo de vigencia constitucional, nueve leyes se han encargado de regular de forma pormenorizada la elección de la persona titular de la presidencia.[7]

No obstante lo anterior, no todo lo relativo a este tipo de comicios se encuentra sometido a la libre voluntad del legislador. Por la relevancia del cargo en cuestión existen otras disposiciones constitucionales complementarias que han ido determinando, a partir de distintas reformas, los requisitos y las condiciones de elegibilidad para el cargo, las modalidades de las candidaturas (de partido e independientes), los principios de la función electoral, la autoridad encargada de organizar las elecciones, las características del proceso electoral, y la mecánica para calificar y declarar la validez de la elección presidencial.

El desarrollo legislativo que compete al legislador se ha visto impulsado por las relevantes reformas constitucionales que a partir de 1946, aunque con mucho mayor intensidad desde 1977, han ido abriendo paso al cambio político y a la transición democrática en México. En esa labor, el legislador ha sido cauteloso a la hora de entrar a las cualidades ya definidas por la Constitución para ejercer el sufragio en sus dos dimensiones, activa y pasiva, al agregar, por ejemplo, que la ciudadanía necesita cumplir con la obligación de registrarse en el Registro Federal de Electores para obtener la correspondiente credencial para votar de parte de la autoridad electoral. En donde su capacidad reguladora ha sido mayor es en lo concerniente a los requisitos, las circunstancias y condiciones para que las candidaturas presidenciales puedan ser registradas y votadas, y en lo concerniente a la posterior proclamación de aquella que haya sido favorecida con la mayoría de votos, para que se pueda proceder a la investidura del encargo.[8]

La reforma constitucional de 2019 instituyó la figura de la revocación de mandato, para lo cual adicionó distintos artículos constitucionales (35, 36, 41, 84, 116 y 122), reformando por primera ocasión el contenido del artículo 81 constitucional.[9]

---

7 Ley Electoral, de 6 de febrero de 1917; Ley para la elección de los Poderes Federales, de 2 de julio de 1918; Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946; Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951; Ley Electoral Federal de 5 de enero de 1973; Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales, de 30 de diciembre de 1977; Código Federal Electoral, de 12 de febrero de 1987; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 15 de agosto de 1990; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 14 de enero de 2008; y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 23 de mayo de 2014. Para una aproximación a los contenidos de dichas legislaciones, acúdase a Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado de derecho electoral*, México, Porrúa-UNAM, 2010, pp. 160 y ss.

8 Han sido relevantes también las reformas que entre 1996 y 2005 permitieron que los mexicanos que residen en el extranjero pudieran votar en las elecciones presidenciales; y aquellas que entre 2012 y 2014 abrieron la posibilidad de las candidaturas independientes a la presidencia. Sobre el particular, Astudillo, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 37 y ss.

9 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de diciembre de 2019.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La propia reforma, en su artículo tercero transitorio, conceptualizó la figura al señalar que "para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza".

La revocación del mandato presidencial ha sido objeto de una extensa reglamentación en las disposiciones sustantivas del propio texto constitucional. Inicialmente, el artículo 35 de la Constitución, adicionado en su fracción IX, ha distinguido dos grandes fases. En la fase de activación determinó que corresponde solicitar la revocatoria a la ciudadanía, en un número equivalente al menos al 3% de las personas inscritas en la lista nominal de electores, que dichas peticiones se encuentren distribuidas en por lo menos 17 entidades federativas, y que las mismas representen al 3% de la lista nominal de su respectiva entidad.

No es posible activar dicha mecánica en cualquier momento, en virtud de que se ha establecido un preciso ámbito temporal para que pueda solicitarse, ya que la revocatoria, en cuanto evaluación de la gestión presidencial, presupone un periodo que pueda ser razonablemente analizado. En este sentido, el ejercicio se encuentra vinculado al ecuador del propio mandato, por lo que su solicitud procederá únicamente cuando se hayan agotado los tres primeros años del periodo constitucional de gobierno, y exclusivamente dentro de los tres meses posteriores al mismo. La ciudadanía podrá realizar dicha solicitud una única ocasión dentro de cada sexenio, para lo cual estará en la posibilidad de recabar las firmas correspondientes durante el mes previo a la conclusión del plazo señalado.

Para el ejercicio del derecho a la revocación del mandato, se han dispuesto un conjunto de atribuciones cuyo ejercicio corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE). Le toca realizar todas aquellas funciones necesarias para la debida implementación del proceso, por ejemplo, verificar que la proporción de solicitudes cumpla los porcentajes estipulados (para lo cual tiene un plazo perentorio de 30 días), emitir la convocatoria al proceso de revocación de mandato, expedir los formatos y medios para recabar las firmas, aprobar los lineamientos para regular las actividades relacionadas con el ejercicio revocatorio, promover la participación ciudadana, conducir, de forma directa, la organización, desarrollo y computo de la votación, así como emitir los resultados arrojados por el proceso revocatorio.

La fase de aprobación determina que el proceso de revocación de mandato deberá tener verificativo dentro de una jornada electoral de carácter exclusivamente revocatoria a realizarse el domingo siguiente al vencimiento de los 90 días posteriores a la emisión de la convocatoria del INE, garantizando que sea una fecha que no coincida con ninguna jornada electoral de carácter federal o local.

Por la importancia de sus efectos, la misma reforma ha estipulado las condiciones de validez y procedencia del ejercicio. Así, la revocatoria será válida cuando se realice mediante votación libre, directa y secreta de la ciudadanía, y haya registrado una participación de, por lo menos, 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores; y será procedente, en cambio, cuando así lo hubiere aprobado la mayoría absoluta de quienes hayan concurrido a dicho ejercicio democrático.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Tal y como ocurre para la elección presidencial, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le corresponderá el cómputo final de los votos emitidos, una vez resueltas las impugnaciones respectivas, y emitirá, en su caso, la declaratoria de revocación, lo que de ocurrir derivaría en una nueva convocatoria a elecciones en términos del artículo 84 constitucional.

Mientras ello acontece, según lo dispuesto por el mismo artículo 84 en su último párrafo, el presidente revocado dejará inmediatamente el ejercicio del cargo, y la presidencia de la República será asumida provisionalmente por quien ocupe la presidencia del Congreso de la Unión. Corresponderá al propio Congreso, dentro de los 30 días siguientes, realizar el nombramiento de quien habrá de concluir el respectivo periodo constitucional.[10]

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano,* México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-INEHRM-IIJ-UNAM, 2018.

Astudillo, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema*, México, IIJ-UNAM, 2007.

Cruz Barney, "Artículo 81. Introducción histórica", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., LXIII Legislatura Cámara de Diputados-SCJN-LXIII Legislatura Senado de la República-INE-TEPJF-CNDH-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. IX.

Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado de derecho electoral*, México, Porrúa-UNAM, 2010.

Molina Vega, José Luis, "Colegio electoral", *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL-TEPJF, 2017, t. I.

Orozco Henríquez, Jesús, "Comentario al artículo 35", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., LXIII Legislatura Cámara de Diputados-SCJN-LXIII Legislatura Senado de la República-INE-TEPJF-CNDH-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VII.

Valadés, Diego, *El control del poder*, México, IIJ-UNAM, 1998.

César Astudillo[11]

REFORMAS

1. *DOF* 20-12-2019

---

10 Con el objeto de que este importante mecanismo de participación ciudadana pueda ser empleado dentro del mandato del presidente de la República en funciones dentro del periodo 2018-2024, el artículo cuarto transitorio de la misma reforma ha instituido un régimen jurídico especial en el que destacan las fechas en que podrá comenzarse con la recolección de firmas, en que el INE expedirá la convocatoria respectiva, y la fecha de realización de la respectiva jornada de votación.

11 Investigador del IIJ-UNAM. *cesar@unam.mx,* @CesarAstudilloR

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 82

Para ser Presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI.- No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

COMENTARIO

Los requisitos para ser presidente son mayores que para cualquier otro cargo público. De acuerdo con lo dispuesto por este artículo, se pueden agrupar en siete rubros: ciudadanía, nacionalidad, filiación, residencia, experiencia, secularidad y garantía democrática.

I. Ciudadanía. Ser ciudadano es un requisito comprensible para el desempeño de una función del Estado; sin embargo, en la aplicación que se le daba al artículo 34 de la Constitución se entendía que solo los hombres eran ciudadanos. Sin duda se trató de una restricción interpretativa, porque también se utilizaba el género masculino en otros preceptos, entre ellos el artículo 30, en materia de nacionalidad, sin que en algún momento se hubiera pretendido que la nacionalidad dependiera del sexo. La Constitución tenía una doble lectura: donde decía "mexicanos" se incluía a las mujeres, en tanto que, donde decía "ciudadanos", se las excluía. Hubo muchas otras expresiones discriminatorias, pero el caso más sensible fue el relacionado con los derechos políticos, que hasta antes de 1953 privaban a la mujer del voto activo y pasivo en las elecciones federales. En cuanto al requisito para ocupar los demás cargos de elección y desempeñar altas funciones en el servicio público, por décadas se aplicó el mismo criterio de exclusividad masculina, hasta que, en 1935, el presidente

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Lázaro Cárdenas nombró embajadora en Colombia a Palma Guillén, la primera mujer que ocupó un cargo de designación presidencial y ratificación senatorial.

II. Nacionalidad. El requisito de que el presidente sea mexicano por nacimiento existe a partir de 1824. En los países de bajo nivel de inmigración era común este tipo de exigencia, en tanto que en las sociedades más familiarizadas con la migración la presencia de jefes de Estado o de Gobierno de nacionalidad extranjera no les resulta ajena. La oriundez nacional también fue habitual en las repúblicas, mientras que las monarquías estaban habituadas a la entronización de príncipes extranjeros, muchas veces como parte de alianzas políticas que se instrumentaban mediante nexos matrimoniales.

III. Filiación. En 1917 se agregó que los padres de los presidentes debían ser mexicanos por nacimiento. No se dieron las razones de esta propuesta en el proyecto de Venustiano Carranza ni fueron aportadas en el Constituyente porque el artículo 82 no se debatió. Fue un exceso que durante mucho tiempo se vio con naturalidad. El requisito se flexibilizó en 1994, cuando fue reformada la Constitución en el sentido de que basta con que solo uno de los progenitores sea mexicano, incluso por naturalización. Esto también es prescindible. La tendencia chovinista de la Constitución ha venido disminuyendo de manera progresiva, pero subsisten residuos en ella y, sobre todo, en la legislación ordinaria, que contrastan con las reformas al artículo 1 constitucional de 2011.

IV. Residencia. Lo dispuesto por este artículo corresponde a la necesidad de asegurar que quien aspire a la presidencia esté familiarizado con los problemas del país. La Constitución de 1857 solo exigía residir en el país al momento de la elección; en 1917 se estableció haber residido durante 20 años, como mínimo, sin que deban ser continuos, excepto el previo a las elecciones, durante el cual la ausencia del territorio nacional no puede exceder de 30 días. Esto significa que la suma del total de ausencias del territorio a lo largo de un año no puede exceder de ese número de días. Las dos décadas de residencia resultan un exceso de localismo. Además, la dinámica misma de la política electoral hace difícil que alguien carente del reconocimiento adecuado por parte de los electores pueda aspirar con éxito a la presidencia. La inclusión de ese tipo de restricciones en la norma suprema no resulta convincente.

V. Experiencia. La edad de 35 años se mantiene como un requisito constante desde 1824. Esta condición está asociada con la experiencia y la madurez que de manera convencional se supone que se adquiere con el tiempo. Se trata solo de un asunto formal, pues hay muchas experiencias históricas que indican la irrelevancia de la edad.

VI. Secularidad. La prohibición de pertenecer al Estado eclesiástico proviene de la Constitución de 1857 y se explica porque desde las Leyes de Reforma se privó a los ministros de los cultos del derecho al sufragio activo y pasivo. En 1992 les fue restituido el voto activo mediante la reforma constitucional al artículo 130. La referencia que contienen este precepto y el 55 son prescindibles, en tanto que con lo dispuesto en el 130 es suficiente. La técnica de nuestra Constitución en cuanto a repetir los enunciados en diferentes secciones es uno de los factores que contribuyen a la inflación del texto constitucional.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

VII. Garantía democrática. Una de las formas de perturbar la vida democrática consiste en utilizar las posiciones oficiales como plataforma electoral. Por esta razón se impone a los candidatos a la presidencia la obligación de separarse de cargos públicos o de funciones castrenses seis meses antes de la elección. La prohibición de permanecer en estas tareas tiene como objeto dar la seguridad de que quienes ostenten altos cargos y sean candidatos no obtengan beneficios indebidos que, además, pongan en desventaja a otros potenciales contendientes. También se busca evitar que la lucha electoral se produzca en el interior del aparato del poder. Es razonable que la Constitución imponga a los aspirantes a la presidencia separarse de los cargos públicos que ocupen, incluyendo las posiciones que tengan en las instituciones armadas. Es en este sentido que debe entenderse la referencia específica al Ejército. Separándose de la técnica de exhaustividad, habitual en la Constitución, esta norma no menciona a la Marina y a la Fuerza Aérea, pero es evidente que la referencia al Ejército les resulta aplicable por extensión. En cambio, la fracción final reitera, sin necesidad, la prohibición absoluta de reelección presidencial que figura en el artículo siguiente.

El artículo 82 fue aprobado de manera expeditiva en la última y muy prolongada sesión del Congreso Constituyente.

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, México, INHERM-IIJ-UNAM, 2014.

Andrea Sánchez, Francisco de, *La selección de candidatos y las plataformas electorales*, México, IIJ-UNAM, 2018.

Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones*, México, Idea-IIJ-UNAM, 2007.

Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, México, IIJ-UNAM, 2003.

Nohlen, Dieter, *Derecho y política en su contexto*, México, IIJ-UNAM, 2008.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2006

Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2008.

Diego Valadés

REFORMAS

1. *DOF* 22-01-1927

2. *DOF* 08-01-1943

3. *DOF* 08-10-1974

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

4. *DOF* 20-08-1993
5. *DOF* 01-07-1994
6. *DOF* 19-06-2007
7. *DOF* 10-02-2014
8. *DOF* 29-01-2016

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 83

El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

COMENTARIO

El artículo 83 se encuentra dentro del título tercero, capítulo III de la Constitución que se denomina *Del Poder Ejecutivo*. Tiene por objeto señalar la fecha precisa de toma de posesión del presidente de la República elegido por el voto directo del pueblo; establecer el periodo constitucional de seis años para el ejercicio de dicho encargo público, y ordenar, con la expresión textual más enfática posible que pudo encontrar el poder constituyente, el principio de no reelección absoluta para el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de México es, a la vez, jefe de Estado y jefe de Gobierno por elección directa de todos los ciudadanos del país. Es el cargo más importante de la República por los poderes de representación, decisión y mando que el pueblo le confiere a través de la Constitución. También es el servidor público de mayor ascendiente político, por tener su origen en la elección popular de la totalidad de los ciudadanos de la república —número que supera por mucho al necesario para elegir un diputado en un distrito electoral, o un senador de la República de un estado—.

El presidente entra a ejercer su encargo el 1 de octubre del año que corresponda. La fecha se ha determinado, por un lado, con el objeto de que haya suficiente tiempo después de la elección presidencial para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluya los procedimientos jurisdiccionales electorales para resolver las impugnaciones que, de ser el caso, se hayan promovido con motivo de la elección presidencial. Por otro lado, la fecha del 1 de octubre permite que el presidente tenga tiempo suficiente para conformar su equipo de trabajo y recibir la Administración pública de su antecesor, así como para elaborar y presentar ante el Congreso de la Unión la primera iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que sustenta el programa de Gobierno de su periodo constitucional.

El periodo constitucional de seis años para el ejercicio del cargo de presidente de la República lo determinó el poder revisor de la Constitución, mediante reforma al artículo 83 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1928. La Constitución de 1917, aprobada por el poder constituyente reunido en Querétaro, había definido un periodo de cuatro años, siguiendo los precedentes de las constituciones federales del siglo XIX. La ampliación del periodo de cuatro

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

a seis años es un legado de la influencia política del presidente Álvaro Obregón. Los aliados políticos del general Obregón promovieron la reforma del periodo de gobierno tomando ejemplo de los cambios constitucionales que, en 1904, había promovido el sempiterno presidente de México, Porfirio Díaz Mori, para prolongar su mandato. Al argumentar el cambio del artículo 83 de la Constitución, los congresistas aliados al general Obregón señalaron que las elecciones frecuentes daban pie a la agitación política y a la inestabilidad del gobierno y, además, que cuatro años era tiempo insuficiente para la implementación de la obra de gobierno del presidente. Estas son las razones que, casi un siglo después, permanecen en el precepto constitucional 83.

Por lo que se refiere a la determinación de un periodo de tiempo fijo, improrrogable, para ocupar el cargo de elección popular más importante de los Estados Unidos Mexicanos, cabe decir que obedece a dos razones distintas pero complementarias: al principio republicano y a una técnica constitucional de control del poder.

El principio republicano se inscribió en nuestra aurora constitucional cuando México se emancipó de España. Se afianzó en la Constitución de 1857 durante el proceso histórico de la Reforma, y de ahí pasaría a la Constitución de 1917 en los preceptos 40 y 83. Al quedar disueltos los vínculos políticos con España, los mexicanos decidieron en 1824 organizar su vida colectiva como una república. Bajo la forma política republicana, que en la Constitución vigente se inscribe en el artículo 40, el poder de mando sobre la sociedad que se delega en el presidente emana del pueblo, compuesto por ciudadanos libres e iguales. Tal entendimiento se contrapone frontalmente al derecho a gobernar por origen divino de la antigua monarquía española. También confronta y sustituye al orden social colonial español, que se conformaba por súbditos diferentes en razón de su raza por disposición expresa de la ley, en la que incluso se llegó a tolerar la esclavitud de seres humanos traídos de África. De ahí que el principio republicano del artículo 83 tenga conexión íntima también con los artículos 1, que proscribe la esclavitud; 12, que prohíbe la concesión o reconocimiento de títulos nobiliarios, y el 40, que impide la perpetuación en el poder del jefe de Estado. En la República todos los ciudadanos son iguales. Solo se distinguen válidamente unos de otros en consideración a sus virtudes o sus vicios, según la prescripción normativa de José María Morelos y Pavón o, dicho en el lenguaje constitucional y convencional de los derechos humanos de nuestros días, por el mérito.

Por su parte la no reelección del titular del poder ejecutivo, como técnica de control del poder, se inscribiría en el artículo 83 de la Constitución como exigencia expresa de la Revolución mexicana de 1910-1917. La determinación del periodo fijo de tiempo improrrogable en el cargo de presidente de la República es una técnica eficaz que opera mediante el fenecimiento absoluto de las amplias potestades del presidente, el día y hora que la Constitución fija con indubitable claridad en el artículo 83. La no reelección como técnica de control del poder se constitucionaliza en 1917 por impulso de las ideas de Francisco I. Madero consignadas en el lema “sufragio efectivo, no reelección”. Históricamente, el principio de no reelección del poder ejecutivo ha probado ser la técnica de control del poder más eficaz sobre el presidente de México. Opera con mayor efectividad que la que proveen el control horizontal del poder a cargo del Congreso y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), o que el control vertical del poder del federalismo.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El artículo 83 de la Constitución es muy claro: la no reelección es absoluta. Esto quiere decir que la persona que haya ejercido el cargo de presidente de la República en cualquiera de sus distintas posibilidades —esto es, como presidente constitucional, provisional, interino o sustituto— no puede por ningún motivo ser nuevamente elegido de forma directa por el pueblo para el mismo cargo, o indirectamente por el Congreso de la Unión, según lo dispuesto por los artículos 84 y 85. No es elegible nunca más durante su vida aquella persona que haya ocupado el cargo de presidente, así hubiese ejercido los poderes presidenciales por unas horas como presidente provisional.

Cabe decir que la prohibición de un periodo adicional al presidente, o de un periodo de gobierno demasiado largo, impide que el titular del poder ejecutivo pueda colonizar la SCJN y los órganos constitucionales autónomos con funcionarios afines. Ello porque los nombramientos de los más altos funcionarios de dichos órganos del Estado se aprueban por las cámaras del Congreso de la Unión de manera escalonada, en diferentes sexenios. De esta forma se impide que la influencia política que ejerce un presidente para hacerlos elegir sea suficiente para obtener la mayoría en el seno de tales órganos colegiados durante su sexenio. Por tanto, el límite absoluto al periodo constitucional del presidente permite que opere con mayor eficacia el control jurisdiccional de la Constitución y las funciones especiales encomendadas a los órganos constitucionales autónomos.

Establecer límites a la reelección del presidente constituye una restricción al derecho del ciudadano a votar y ser votado, establecido en el artículo 35, fracciones I y II, y particularmente a este último. Ello cumple, sin embargo, con las exigencias de los estándares del derecho internacional de derechos humanos. En el caso de México, tal restricción del derecho a ser votado para ser presidente para uno o más periodos de gobierno es idónea y proporcional para la consecución de otros bienes del sistema democrático. Entre ellos, la preservación de los principios republicanos, democráticos y de la división de poderes que se obstruyen por la permanencia prolongada en el cargo del presidente, como da sobrada cuenta la historia de México del siglo XIX, así como las dictaduras latinoamericanas —ineptas y corruptas— de nuestros días.

Por último, resulta obligado comentar que por convención constitucional y por costumbre constitucional —ambas fuentes reconocidas de derecho constitucional mexicano— se han establecido dos restricciones añadidas que refuerzan la efectividad del principio de no reelección del presidente, escrito en el artículo 83 de la Constitución como técnica de control del poder. La más importante y estudiada es la que se forjó por convención constitucional dentro del Partido Revolucionario Institucional, consistente en que, una vez concluido el cargo de presidente de la República, cesan también las potestades metaconstitucionales como jefe del partido político en el gobierno que formal o informalmente haya ejercido. Dicha convención constitucional se acredita al presidente Lázaro Cárdenas del Río. Y, en casi un siglo, se ha forjado también, por costumbre constitucional, la restricción al derecho de voto pasivo de los expresidentes de México de no ocupar otro cargo de elección popular en el ámbito federal o de los estados. Una vez concluido el encargo solo han ocupado cargos con nula influencia política dentro del poder ejecutivo, y ello necesa-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

riamente a convocatoria expresa del presidente en turno. Cabe el comentario de que las democracias consolidadas del mundo han forjado una restricción similar al voto pasivo de los expresidentes, para el adecuado funcionamiento del sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

Barceló Rojas, Daniel, "Los poderes ejecutivo y legislativo", AA. VV., *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE-IIJ-UNAM, 2018.

Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* 12a. ed., México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2000.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1978.

Carrillo Castro, Alejandro, *Gobierno*, México, INEHRM, 2017.

Fernández, Jorge, *Poder ejecutivo,* 2a. ed., México, Porrúa, 2017.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, II-JUNAM, 2006.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* 9a. ed., México, Porrúa, 2017.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, México, Porrúa, 2020.

Galeana, Patricia (ed.), *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2017, tt. I y II.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales,* 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

Moreno, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo 1916-1985,* 10a. ed., México, Pax, 1985. En especial véase "Apéndice. Cárdenas expulsa al General Calles".

Salazar, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2017.

Valadés, Diego, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Ellis, Andrew; Orozco Henríquez, Jesús, y Zovatto, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IIJ-UNAM-IDEA, 2009.

Daniel Armando Barceló Rojas

REFORMAS

1. *DOF* 22-01-1927
2. *DOF* 24-01-1928
3. *DOF* 29-04-1933
4. *DOF* 09-08-2012
5. *DOF* 10-02-2014

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 84

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o substituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente substituto que deberá concluir el periodo, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente substituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el periodo constitucional. En ese periodo, en lo conducente, se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

COMENTARIO

El artículo 84 se encuentra dentro del título tercero, capítulo III de la Constitución que se denomina *Del Poder Ejecutivo*. Tiene por objeto regular la forma de sustituir al presidente de la República llegado el caso de su falta absoluta, y disponer las acciones a realizar para asegurar el retorno a la regularidad operativa y democrática del poder ejecutivo.

Por falta absoluta del presidente de la República ha de entenderse: *a)* su muerte; *b)* su incapacidad física y mental total equivalente, al grado que le impida de manera absoluta y permanente el desempeño de la función constitucional de jefe de Estado y de Gobierno; *c)* su renuncia al cargo en términos del artículo 86 de la Constitución; *d)* su destitución por sentencia firme en juicio penal ante el Poder Judicial de la Federación, o por juicio político ante las cámaras del Congreso de la Unión, de conformidad con los artículos 108, 110 y 111 de la ley fundamental, respectivamente, y *e)* su remoción por revocación de mandato por voto popular según lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, de la norma suprema de la República.

El fallecimiento del presidente es un evento especialmente traumático para la República y para el orden constitucional, dado el carácter unipersonal que en México tiene el poder ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución. El jefe de Estado ostenta la representación de la República, que no ha de interrumpirse ni aun al materializarse el inesperado fallecimiento de este. Y tampoco ha de verse suspendida la operación de los servicios públicos esenciales a cargo del Gobierno federal por la muerte del titular del poder ejecutivo. Lo mismo es predicable cuando la causa de la falta absoluta no es la muerte, sino alguno de los supuestos arriba señalados en los incisos b, c, d y e. En previsión a tales eventualidades, el artículo 84 predetermina cómo se ha de proceder para suplir al presidente si se materializa cualquiera de los supuestos de hecho anteriores.

Este artículo configura un protocolo para cada causal específica de falta absoluta, que también toma en consideración el momento en que esta se produce. Todo se regula con gran detalle. Hay una importante razón que lo explica. La muerte de un presidente puede suceder por causas naturales, como fue el caso de Benito Juárez, quien murió en su lecho en Palacio Nacional, en 1872, de angina de pecho. Pero el jefe de Estado puede también perder la vida por un magnicidio intencional que busca perpetrar un golpe de Estado, como fue el caso del presidente Francisco I. Madero —a quien primero se le obligó a renunciar a su cargo a punta de bayoneta y, posteriormente, fue asesinado junto con el vicepresidente de la República—. Por ello, el artículo 84 establece un protocolo con candados de seguridad para que ninguna persona pueda acceder al cargo de presidente de la República por vías distintas a las señaladas por la Constitución. Tomando lección de la experiencia histórica de México, tanto el poder constituyente originario de 1917 como el poder revisor de la Constitución, que ha introducido sucesivas reformas al artículo 84 en el presente siglo XXI, han erigido procedimientos entre poderes y con la participación ciudadana, encaminados a impedir que las ambiciones individuales de actores políticos disloquen por su interés personal o de facción el interés general de la República, en horas de incertidumbre política para la nación. Al efecto, el artículo 84 de la Constitución

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

dispone para cada protocolo constitucional los sujetos constitucionales legitimados para intervenir, las medidas necesarias que se han de tomar, los procedimientos al interior del poder ejecutivo y del Congreso, así como del Instituto Nacional Electoral, y los tiempos perentorios en que estos se han de producir para la normalización del inesperado evento de la falta absoluta del presidente acaecida por los supuestos de hecho señalados en los incisos a, b, c y d.

Ante la falta absoluta del presidente, los distintos procedimientos de sustitución establecidos en el artículo 84 estabilizan automáticamente la vida nacional, mediante la operación sincrónica del gabinete presidencial y del Congreso de la Unión. Para las causales a y b, la Constitución dispone la sustitución inmediata del presidente fallecido por el secretario de Gobernación, que, de esta manera, se convierte en presidente provisional. El secretario de Gobernación, según lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, funge ordinariamente como jefe del Gabinete del presidente y como interlocutor de este ante las cámaras del Congreso de la Unión y los poderes ejecutivos y legislativos de los estados. Y esta posición institucional, que ya viene desempeñando cuando se produce la muerte física o la incapacidad total del presidente, le facilita al presidente provisional la coordinación de la conducción del Gobierno en tanto el Congreso nombra presidente interino o sustituto.

El presidente provisional debe reunir tres de los siete requisitos exigidos en el artículo 82 de la Constitución para ser presidente de la República por elección popular directa. En la transmisión del poder ejecutivo del presidente fallecido al provisional no se requiere mayor formalidad que la dispuesta en el artículo 128 de la Constitución de expresar el compromiso solemne de guardar y hacer guardar la Constitución. No es necesaria la intermediación del Congreso. El secretario de Gobernación, por cuanto fue nombrado con anterioridad por el presidente de la República —así como por determinación expresa de la Constitución en su calidad sobrevenida de presidente provisional—, es un funcionario con legitimidad democrática indirecta. Su única función es proveer la operación cotidiana del Gobierno hasta por 60 días, que es el plazo máximo de duración del cargo de presidente provisional. No está facultado para remover a alguno de los miembros del Gabinete, salvo que para ello cuente con la aprobación del Senado de la República; y por mayoría de razón, no está facultado para tomar decisiones sobre políticas públicas que alteren lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, ni en los programas de gobierno fondeados en el Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados. Al concluir su encomienda está obligado a presentar un informe ante el Congreso de la Unión por el desempeño del cargo.

El nombramiento del presidente provisional impide la acefalía de la jefatura de Estado y de Gobierno por el corto lapso de tiempo que le debe tomar al Congreso de la Unión elegir al presidente interino o al sustituto, según sea el caso. El primero es nombrado por el Congreso cuando el deceso o incapacidad total del presidente se produce durante los dos primeros años de su periodo constitucional y falta por transcurrir al menos cuatro años del sexenio.

En este caso, el presidente interino ejerce su encargo por el tiempo que consume el Congreso de la Unión para: *1)* emitir la convocatoria que señala la fecha de

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

nuevas elecciones populares para elegir presidente de la República; *2)* que estas se celebren, y *3)* que asuma el poder ejecutivo el presidente recién electo. Los periodos para las tres fases se encuentran expresamente señalados en el artículo 84 de la Constitución: el Congreso debe resolver los términos de la convocatoria dentro de los 10 días siguientes al día en que haya nombrado presidente interino. La norma constitucional dispone que debe mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor a siete meses ni mayor a nueve; y que el presidente así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral. Por tal razón, el periodo máximo de ejercicio del poder ejecutivo del presidente interino puede ser hasta de nueve meses y 17 días en total.

Las elecciones populares para sustituir al presidente las organiza y administra el Instituto Nacional Electoral. En la convocatoria que emite el Congreso de la Unión ha de disponerse expresamente que el presidente a elegir lo será para concluir el periodo constitucional de seis años, pero cabe hacer notar que dicho presidente, una vez elegido por el voto directo del pueblo, goza de todos los poderes del cargo. No está limitado, como es el caso del presidente provisional, y podrá disponer de los nombramientos del Gabinete, así como de las políticas públicas del Plan Nacional de Desarrollo y presupuestos que a iniciativa de él apruebe el Congreso de la Unión.

El artículo 84 distingue y prevé la modalidad de sustituto para el caso de que la falta absoluta del presidente se produzca en los cuatro últimos años de los seis del periodo constitucional. El presidente sustituto accede al cargo por voto de las cámaras del Congreso de la Unión en sesión conjunta, en la que el Congreso funge como Colegio Electoral. Para que la elección del presidente sustituto se celebre válidamente, se requiere la concurrencia de, al menos, dos terceras partes de los miembros de cada Cámara y el voto a su persona de una mayoría absoluta de los miembros del Colegio Electoral, es decir, debe obtener el voto de la mitad más uno de los congresistas presentes en sesión de Colegio Electoral. El presidente sustituto concluye el sexenio.

La asunción de un nuevo titular del poder ejecutivo por falta absoluta de aquel que fue elegido por el voto directo del pueblo en elecciones democráticas debe ser legal y legítima, apegada a lo dispuesto por el artículo 84 de la Constitución. En nuestro pasado reciente, tras la usurpación del poder ejecutivo perpetrada por Victoriano Huerta —quien pretendió llevar a cabo su espuria intentona mediante la violación al precepto de la Constitución de 1857 equivalente a los actuales artículos 84 y 86 constitucionales—, activó el mecanismo de defensa extraordinaria de la Constitución previsto en la propia ley fundamental. En nuestros días se cuenta además con controles de constitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de convencionalidad ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, inexistentes cuando tuvo lugar el mencionado golpe de Estado.

Cuando la falta absoluta del presidente se produce por las causales de renuncia al cargo, o de juicio político, procede de inmediato la elección congresual, bien de un presidente interino, o bien, de un presidente sustituto, según dicte el calendario constitucional. En ambos casos, el Congreso de la Unión necesariamente se encuentra en periodo ordinario o extraordinario, bien para recibir y valorar la renuncia, o

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

bien, para emitir sentencia de responsabilidad política y deponer al presidente. En el caso de que el Congreso nombre un presidente interino, el poder legislativo deberá proceder a convocar elecciones populares de manera similar a lo ya descrito en los párrafos precedentes para causales de muerte o incapacidad absoluta del titular del poder ejecutivo.

Finalmente, el artículo 84 prevé la sustitución del presidente que tiene como causa la revocación de mandato por voto popular. Según lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución, la destitución del presidente por esta vía solo puede ocurrir durante los últimos tres años del periodo constitucional. Y en el caso de que efectivamente sea revocado el mandato del titular del poder ejecutivo, accede al cargo de presidente provisional el presidente del Congreso de la Unión, quien para ello deberá solicitar licencia de inmediato, de tal forma que se respete lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución. El presidente provisional ocupa el cargo hasta que el Congreso —en un lapso no mayor a 30 días— elija al presidente sustituto.

BIBLIOGRAFÍA

Barceló Rojas, Daniel, "Los poderes ejecutivo y legislativo", AA. VV., *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE-IIJ-UNAM, 2018.

Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* 12a. ed., México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2000.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1978.

Carrillo Castro, Alejandro, *Gobierno*, México, INEHRM, 2017.

Fernández, Jorge, *Poder ejecutivo,* 2a. ed., México, Porrúa, 2017.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, IIJ-UNAM, 2006.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* 9a. ed., México, Porrúa, 2017.

Galeana, Patricia (ed.), *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2017, tt. I y II.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, México, Porrúa, 2020.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales,* 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

Moreno, Daniel, "Apéndice. Cárdenas expulsa al general Calles", *Los partidos políticos del México contemporáneo 1916-1985,* 10a. ed., México, Editorial Pax, 1985. En especial véase "Apéndice. Cárdenas expulsa al General Calles".

Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen electoral", en Orozco Henríquez, José de Jesús *et al.* (coords.), *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, IIJ-UNAM, 2012.

Orozco Henríquez, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Salazar, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2017.

Valadés, Diego, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Ellis, Andrew; Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IIJ-UNAM-IDEA, 2009.

Daniel Armando Barceló Rojas

REFORMAS

1. *DOF* 24-11-1923
2. *DOF* 29-04-1933
3. *DOF* 09-08-2012
4. *DOF* 10-02-2014
5. *DOF* 20-12-2019

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 85

Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

COMENTARIO

El artículo 85 se encuentra dentro del título tercero, capítulo III de la Constitución que se denomina *Del Poder Ejecutivo*. Tiene por objeto prever distintos escenarios que tienen como denominador común la obstrucción del acceso normal a la titularidad del poder ejecutivo mediante elecciones democráticas libres en el calendario marcado por la Constitución, y para indicar enseguida los pasos constitucionales que se han de tomar para el retorno a la normalidad institucional.

La interrupción de la secuencia de actos a cargo de los ciudadanos, del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que impide que una persona tome posesión del cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, puede tener como causa sucesos atribuibles enteramente a la naturaleza. También pueden ser provocados deliberadamente por ambiciones políticas y económicas de fuerzas nacionales y/o extranjeras que buscan su satisfacción por cauces no democráticos contrarios a la Constitución y leyes de la república.

El primer supuesto de hecho contemplado en el artículo 85 de la Constitución prevé que la elección para presidente de la República a cargo del INE no se hubiese realizado. El segundo supuesto considera que, de haberse llevado a cabo la elección, esta no haya sido declarada válida por el TEPJF en el tiempo estipulado por la Constitución y la legislación electoral para el momento de la toma de posesión del cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El tercer supuesto descrito en el artículo 85 de la Constitución considera la falta absoluta del presidente electo, es decir, de aquel declarado como tal por el TEPJF una vez celebradas las elecciones y declaradas válidas por el mismo Tribunal.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Los tres supuestos previstos en el artículo 85 de la Constitución se han presentado en la historia política de México. En cada ocasión se generó alarma social e incertidumbre sobre la forma de proceder para solucionar el problema de legitimidad y constitucionalidad por la falta de integración del único órgano del Estado mexicano de carácter unipersonal. Se tomó lección de ello para su regulación constitucional: en los tres supuestos se cierra la posibilidad de que el presidente que concluye su encargo pueda, con ese pretexto, continuar al mando del poder ejecutivo, lo cual implicaría la violación a la disposición de no reelección absoluta que la Constitución estipula en el artículo 83. Y una vez reiterada la proscripción absoluta de la reelección del presidente, la Constitución dispone que, al producirse cualquiera de los dos primeros eventos mencionados, el Congreso debe elegir un presidente interino y que, si se materializa el tercer supuesto, el presidente del Senado de la República deberá asumir el cargo de presidente provisional, en tanto el Congreso elige uno interino.

En adición a los tres supuestos descritos, el artículo 85 anticipa, además, la posibilidad de que el presidente de la República, durante su encargo, se enferme de gravedad al grado de no estar en posibilidad física y/o mental para desempeñar la encomienda conferida por el pueblo, en cuyo caso deberá pedir licencia al Congreso hasta por 60 días. En este supuesto, el secretario de Gobernación, por disposición constitucional, se convierte en presidente provisional por el lapso de tiempo de la licencia concedida por el Congreso. Finalmente, en congruencia con la previsión biológica antedicha, el artículo 85 considera y resuelve la situación en la cual la enfermedad que inhabilita al presidente pueda convertirse en permanente, en cuyo caso procede su renuncia en términos del artículo 86. En este caso —dispone la Constitución—, el Congreso ha de proceder de acuerdo con las disposiciones del artículo 84 para el retorno a la normalidad constitucional. La salud del presidente es un asunto de Estado.

La experiencia histórica de México ha inspirado la concepción del artículo 85, que tiene la clara intención de no permitir un vacío de poder que pueda poner en peligro la estabilidad política de la República, ni resquicio alguno para alimentar insanas ambiciones políticas de personajes que intenten acceder o mantenerse subrepticiamente en la titularidad de la jefatura del Estado y del Gobierno. Al cargo de presidente solo es posible acceder por voto directo de los ciudadanos, por decisión del Congreso de la Unión, o por disposición de la Constitución, según disponen los artículos 84 y 85 de la ley fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Barceló Rojas, Daniel, "Los poderes ejecutivo y legislativo", AA. VV., *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE-IIJ-UNAM, 2018.

Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* 12a. ed., México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2000.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1978.

Carrillo Castro, Alejandro, *Gobierno*, México, INEHRM, 2017.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Fernández, Jorge, *Poder ejecutivo,* 2a. ed., México, Porrúa, 2017.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, IIJ-UNAM, 2006.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* 9a. ed., México, Porrúa, 2017.

Galeana, Patricia (ed.), *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2017, tt. I y II.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, México, Porrúa, 2020.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales,* 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen electoral", en Orozco Henríquez, José de Jesús *et al.* (coords.), *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, IIJ-UNAM, 2012.

Orozco Henríquez, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993.

Salazar, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2017.

Valadés, Diego, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Ellis, Andrew; Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IIJ-UNAM-IDEA, 2009.

Daniel Armando Barceló Rojas

REFORMAS

Fe de erratas *DOF* 06-02-1917

1. *DOF* 29-04-1933

2. *DOF* 13-11-2007

3. *DOF* 09-08-2012

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 86

El cargo de Presidente de la República solo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

COMENTARIO

I. Referencia histórica

Los antecedentes históricos de la previsión contenida en el precepto en comento se remontan a dos de los grandes constitucionalismos que dejaron su impronta indeleble en el que nos es propio. Me refiero al estadounidense y al español.

La Constitución estadounidense de 1787 prescribió en su artículo II, primera, numeral 5, lo relativo a eventualidades que concretasen la ausencia absoluta del presidente, entre las cuales se encuentra la renuncia —las otras son separación del puesto, muerte o incapacidad—, en cuyo caso se prevé la entrada en funciones del vicepresidente. En ausencia de este, compete al Congreso prever, por medio de una ley, aquellos supuestos, así como declarar qué funcionario fungirá como presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un nuevo titular del ejecutivo.

Este precepto fue motivo de enmienda, la XXV, de 10 de febrero de 1967, para dejar de manera indubitable que, en caso de muerte o renuncia del presidente de los Estados Unidos de América, el vicepresidente sería nombrado presidente.

El artículo 172, 3a., de la Constitución gaditana de 1812 disponía que, por lo que hace a las restricciones a las que se encontraba sujeto el rey; referentes específicamente a la eventual renuncia o abdicación por parte del monarca, habría de surtir efectos, en su caso, con la autorización de las Cortes, órgano depositario de la soberanía de la nación que, otrora, radicara de forma omnímoda en la persona del monarca.

El advenimiento del pactismo sostiene las limitaciones al poder divino del monarca a través de leyes fundamentales y principios del derecho natural.

El constitucionalismo dieciochesco mexicano positivó en la Cuarta (art. 6), de las 7 Leyes Constitucionales de 1836, por primera ocasión en el México independiente, la previsión de que: “El cargo de presidente de la República no es renunciable sino en el caso de reelección, y aun en él solo con “justas causas”, que calificará el Congreso general”.

La Constitución de 1857 dispuso en su artículo 81, *mutatis mutandis* como la de 36, la procedencia de la renuncia del presidente de la República solo por “causa grave”, presentada y calificada por el Congreso de la Unión.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Vale indicar que, en tratándose de ambas constituciones, 36 y 57, la categoría "justa causa", como en aquella, y "causa grave", en esta, son predicables de todos los cargos de elección popular, desde presidente de la República hasta alcaldes, pasando por gobernadores.

La Constitución de 1857 sufrió dos reformas al artículo 82: la de 6 de mayo de 1904, mediante la cual se previó la procedencia de la renuncia por causa grave, admitida y calificada por la Cámara de Diputados, y la segunda, de 29 de septiembre de 1916, en la que se dispuso que: "El cargo de presidente de la República solo es renunciable por causa grave que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia".

El precepto en comentario de la Constitución vigente de 1917, desde entonces, mantiene tal redacción.

II. El significado de "causa grave"

El cambio en el supuesto de renuncia entre las constituciones de 1836 y 1857, respecto al enunciado "justa causa" y "causa grave", pareciera implicar sustancialmente la previsión para la calificación y procedencia por parte del Congreso.

¿Qué se entiende por cada uno de los supuestos?

Por justa causa se entiende la circunstancia o conjunto de circunstancias que justifican un acto distinto —o incluso contrario, en ocasiones— a la previsión normativa.

Conforme a los diccionarios especializados: "Jurídicamente, es necesario evitar confusión de *justus é injustus* con *aequus é iniquus*. *Justus* califica toda cosa, acto o negocio jurídico que, equitativo o no, resulte conforme al Derecho, de modo que *iusta causa* podría acaso traducirse por causa legal";[1] "[...] En general, todo motivo suficiente, moral y legítimo para actuar".[2]

Por causa grave se entiende la circunstancia o presupuesto que justifica una excepción en el cumplimiento de lo prescrito por la ley, por ejemplificar: solo la existencia de una causa grave permite que una iglesia deje de utilizarse para culto.

La misma Corte federal mexicana ha diferenciado entre justa causa y causa grave, siendo un ejemplo la siguiente ejecutoria: si el inculpado demostró que faltó a firmar un día el libro de procesados, pues debía atender cuestiones académicas y de salud de su hijo que se encontraba en el extranjero, no se ausentó del tribunal por un lapso prolongado y regresó a justificar ese incumplimiento, se advierte que tuvo una "causa justa", sustentada en el deber primario que impone el artículo 4 de la Constitución federal de promover y proteger a los hijos, aunado a que no hubo intención de evadir la acción de la autoridad, ni de evadir o retardar la marcha normal del proceso, por lo que resulta inconcuso que no procede revocar el beneficio de la libertad provisional bajo caución, toda vez que la conducta desplegada por el procesado no conforma una "causa grave".

Vale precisar que el artículo 56 de la Constitución de la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales, con mucho mejor técnica normativa, dispuso en relación con

---

1 AA. VV., *Enciclopedia Jurídica Española*, Madrid, F. Seix, 1910, t. XX, p. 715.

2 Cabanellas de la Torre, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 21a. ed., Buenos Aires, Heliasta, s.f., t. II, p. 479.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

la renuncia de los diputados y senadores que procedía bajo condición que existiese "[...] causa grave, justa y calificada de tal por su Cámara respectiva".

Finalmente, anotó que los debates del Constituyente de 1916-1917 no entran a dilucidar qué supuestos se comprenderían en la categoría "causa grave", dejando a la discrecionalidad del Congreso de la Unión la calificación y consecuente aceptación, tal como lo dispone, además, la fracción XVII del artículo 73 de la propia Constitución nacional.

Personalmente mantengo qué categorías se diferencian como lo expongo a continuación.

III. Solo por causas graves se admite la renuncia o proceden aun las justas causas

La literatura en la materia ha elucubrado en relación con cuáles son los supuestos que admite la categoría ya indicada, subsumiendo en ellas también las justas causas. Personalmente para quien escribe estas líneas, la expresión admite:

A) Justas causas, como las incapacidades intelectivas u orgánico-funcionales debidamente verificadas y certificadas;

B) Causas graves, que considero son aquellas previstas en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; el artículo 7 tasa las siguientes causas de responsabilidad política:

> I.- El ataque a las instituciones democráticas;
>
> II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III.- Las violaciones a los derechos humanos;
>
> IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
>
> V.- La usurpación de atribuciones;
>
> VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
>
> VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
>
> VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Este precepto en particular es útil para la calificación de causa grave de la renuncia del presidente porque también participa el Congreso de la Unión, quien "[...] valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal".

La renuncia implica una serie de consecuencias de índole constitucional que surten en la ausencia absoluta del presidente de la República y, en consecuencia, habrá de observarse lo dispuesto en el artículo 84 constitucional y, por tanto, en atención a la temporalidad de la eventual renuncia, la designación del Congreso en su carácter de Colegio Electoral, y como un órgano único y en sesión conjunta, proceder a la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

designación del presidente interino o sustituto, tal como además lo confirman los artículos 5, fracción I, 8 y 9 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), que dispone que el Congreso se reunirá en sesión conjunta de las cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

El *quorum* de asistencia exigido para la sesión conjunta, por lo que hace a la aceptación y calificación de la renuncia, se atenderá tanto en el propio artículo 63 constitucional como en el artículo 8 de la LOCGEUM, que a la letra determina: "Para la realización de la sesión conjunta de las Cámaras, se requiere el *quórum* que para cada una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional".

Finalmente, el artículo 9 de la misma Ley Orgánica previene que: "En los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución, el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará Presidente interino de la República. El nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes".

Se suma al bloque de regulación de la renuncia y consecuente falta absoluta del presidente de la República el artículo 63 constitucional, que prevé una mayoría simple de más de la mitad de los miembros de las cámaras, que ha de entenderse como una sesión conjunta del Congreso.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917 no se ha presentado ningún caso de renuncia presidencial y, por tanto, ni la Corte federal ni el mismo Congreso General han entrado a la dilucidación de un procedimiento como este.

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Enciclopedia Jurídica Española*, Madrid, F. Seix, 1910, t. XX.

Cabanellas de la Torre, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21 ed., Buenos Aires, Heliasta s.f., t. II.

Carpizo, Jorge, "¿Se necesita una nueva constitución para México?, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional,* México, UNAM, núm. 24, enero-junio de 2011, pp. 141-167.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXVI, agosto de 2007, Tesis: III.2o.P.205, p. 1681.

Real Academia Española, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, *https://dej.rae.es/lema/causa-justa https://dej.rae.es/lema/causa-grave*

Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 2019.

María del Pilar Hernández Martínez

REFORMAS

Sin reformas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 87

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquel, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En caso de que el Presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

COMENTARIO

I. Marco teórico conceptual

En los diversos ordenamientos constitucionales, los términos *protestar, jurar y prometer* se usan de forma indiferenciada. Así, desde su contenido lexical, el *prometer* significa e implica la declaración de voluntad que realiza alguna persona de obligarse a hacer, decir o dar alguna cosa.[1]

Por su parte, *protestar* implica la declaración de intención, con fuerza y con ahínco, que realiza una persona en orden a ejecutar una cosa.[2] Por su parte, el *jurar* tiene como contenido el acto de afirmar, reconocer y acatar solemnemente la soberanía de un príncipe, de una institución de gobierno o, en su caso, de un símbolo; por ejemplo, juramento es el acto que se concluye en términos solemnes, por concepto verbal, con el cual se invoca una divinidad o un símbolo en testimonio de la verdad de una afirmación.[3]

En los Estados constitucionales contemporáneos, el *juramento, la protesta o la promesa* jurídica (constitucional o legal) se entiende como la institución que se determina en dos dimensiones, a saber: primero, como un estándar de legitimidad y, segundo, como el acto jurídico constitutivo de sujeción y tutela a los órdenes norma-

1 AA. VV., *Enciclopedia general hispano mexicana,* t. IV, p. 2861.

2 *Ibidem,* t. V, p. 2869.

3 *Ibidem,* t. V, p. 937.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

tivos constitucional y legal y, en consecuencia, de la determinación de las responsabilidades y sanciones que se derivan en caso de incumplimiento.

Desde el punto de vista de la sujeción al orden jurídico, implica la adquisición del estatus de servidor público, en virtud de haber satisfecho las condiciones normativas y estar en aptitud de desempeñar la función pública, ya de origen electivo, bien de designación, atendiendo invariable e indefectiblemente a los fines superiores del Estado.

El juramento reviste aspectos comunes y diferenciados desde el ámbito de derecho público, bien constitucional, ya administrativo.

En razón del contenido que expresa la declaración, el juramento se puede clasificar en promisorio y asertorio. En el primer caso, la manifestación de la voluntad se dirige a vincular el comportamiento del "jurante" en el marco de ciertos límites, individualizados en relación con fines particulares en función de los cuales se expresa el juramento; en el caso del asertorio, el sustrato se determina en razón de la aseveración o afirmación de conciencia.

Vale decir que el tipo de juramento o protesta que se emite en el ámbito de lo público es el promisorio, los que, dirigidos al futuro se concretan, en su explicación material, en una determinada actividad de la que derivan dos consecuencias.

Primera, el vínculo que generan tiene como objeto, en y por principio, el compromiso de defender o, al menos, de respetar una determinada forma política de existencia del Estado expresada por medio de la Constitución y de los principios que la animan, por lo que, al decir de Lombardi, "[...] se pueden designar con el término de constitucionales".[4]

Segunda, la observancia de los deberes consustanciales al oficio, por parte de quien es titular del mismo.

Ratio materiae, los juramentos pueden ser religiosos, militares, jurídicos, por ejemplo, de estos interesan en esta sede los constitucionales y los administrativos.

Constitucionalmente se entiende "[...] el compromiso, asumido en forma expresa y solemne mediante la invocación de valores éticos ampliamente difundidos en la comunidad, según un ritual y una forma preestablecida de observar en el futuro un comportamiento inspirado en la fidelidad y lealtad respecto a los deberes de orden general o también particulares".[5]

Desde el punto de vista del derecho administrativo, "[...] no solo es forma solemne de compromiso de contenido idéntico al deber (deber de fidelidad), ni es simplemente un mecanismo de defensa del poder que se eleva sobre la moralidad

[4] *Ibidem*, p. 965.

[5] Grossi, Perfranceso, "Giurmento. Diritto pubblico. Diritto costituzionale", *Enciclopedia del diritto*, t. XIX: *Giunta-Igi*, Milán, Giuffré Editore, 1970, p. 144.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

del funcionario, es un acto mediante el cual se persiguen particulares sanciones dispuestas por el ordenamiento".[6]

En ambas materias, el juramento o protesta representa una medida extrema que el propio orden jurídico prevé como garantía de su propia estabilidad, así como de custodia de los valores derivados del derecho positivo.

Más aún, ha de entenderse que el juramento, si bien es un acto jurídico en la forma y conforme a la disciplina externa prevista en el orden jurídico positivo, que prescribe las diversas fórmulas en que se ha de emitir, así como los casos en que debe ser prestado, también lo es que en relación con los efectos del vínculo que expresa, trasciende la esfera de lo jurídico, para trasladarse a la de índole moral del jurante.

Es de señalar que la protesta o juramento, en cuanto fórmula, ha de emitirse ante una autoridad, destinataria del juramento que, en calidad de representación abstracta del grupo social, dota de mayor significado al acto que se concreta. Tal autoridad, individual o colectiva —verbigracia, el titular del ejecutivo, el órgano legislativo— recepta la protesta y certifica que sea emitida de conformidad con la rígida fórmula sacramental de la cual deriva su validez.

En el caso del titular del ejecutivo, como en el de otros servidores públicos sujetos a la protesta, ha de entenderse que, realizado el cómputo de la elección para presidente de la República por parte de la institución electoral y/o, en su caso, de la jurisdiccional que declare en última instancia la validez de la elección de aquel, es ya constitucionalmente presidente, solo es necesario cumplir con la expresión de la fórmula que finalmente le inviste, como hemos apuntado, de legitimidad, así como determinar su estatus como sujeto constreñido al cumplimiento del orden jurídico y el goce de cúmulo de privilegios e inmunidades y, en caso de incumplimiento, a las responsabilidades que el propio orden jurídico prevé.

II. Reconstrucción histórica

La institución, que en sus orígenes era esencialmente religiosa, evidencia también su fuerte raigambre monárquica y militar, que impregna y transita por el Medioevo, en donde, finalmente, se produce su secularización; así, el sustrato subjetivo del juramento pasa del sentimiento religioso al honor. En esta transmutación, el juramento del constitucionalismo contemporáneo se concreta en la fórmula de sujeción y respeto al orden jurídico democrático, a sus instituciones republicanas y a un régimen de responsabilidades y sanciones.

Por lo que hace al orden constitucional patrio, al igual que en otros Estados nacionales del siglo XIX, la impronta religiosa del juramento estuvo presente en los textos fundamentales. En el caso de la fórmula que nos ocupa, se deriva de la expresión genérica de sujeción "de todo servidor público", que se vincula a la declaración formal que, en cada caso y en razón de la jerarquía del cargo, prescribe la Constitu-

[6] Battista Verbari, Giovanni, "Giurmento. Diritto pubblico. Diritto administrativo", *Enciclopedia del Diritto*, t. XIX: *Giunta-Igi*, *cit.*, p. 131.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ción, en particular para los integrantes de cada uno de los órganos constitucionales tradicionales y en la contemporaneidad de aquellos órganos constitucionales autónomos.

La Constitución gaditana de 19 de marzo de 1812, de breve vigencia en México, positiviza y prescribe la prestación del juramento por parte del rey y de la autoridad destinataria del mismo, al caso las Cortes. El artículo 131 le asignaba como facultad al órgano legislativo en la segunda disposición de tal precepto, el recibir el juramento al rey, al príncipe de Asturias condensándose en el artículo 173, no tanto la obligación directa del monarca, sino la expresión misma de la fórmula.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, dispuso con la misma impronta religiosa, en su artículo 155, la fórmula que revestía el juramento, y que era aplicable a los integrantes del supremo gobierno. La Segunda Acta Constitucional de 2 de marzo de 1821, que se redacta en Iguala, Guerrero, por Agustín de Iturbide, y mediante la cual se jura el Plan del mismo nombre ponen en evidencia, nuevamente, la influencia de la religión en la materia que aquí nos ocupa. Las Bases Constitucionales, aceptadas por el segundo Congreso mexicano en su sesión de instalación de 24 de febrero de 1822, dispuso que, previo a la entrada en funciones de la Regencia, habrían de jurar sus miembros.

El corolario del movimiento federativo de 1823 es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, documento que preveía una amplia regulación del juramento en el caso del presidente y vicepresidente. Así, los artículos 101 a 104 expresaban lo relativo a la fórmula y autoridades destinatarias receptoras de aquella. No sobra mencionar que el artículo 103 determinaba la formalidad como constitutiva en el caso del presidente, de la validez de la función, por lo que sujetaba la entrada en funciones del vicepresidente, aun cuando con prelación al titular del ejecutivo hubiese jurado, hasta que este lo hiciere.

La Cuarta de las denominadas Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 29 de diciembre de 1836, en su artículo 4 reguló lo relativo al Supremo Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales, de 30 de junio de 1840, prescribió en sus artículos 94, fracción I, y 159 "la sujeción del presidente de la República al juramento". Lo relevante de los preceptos citados es que, invariablemente, *proscriben* mención alguna a Dios o a los evangelios, ciñéndose en estricto a la fórmula "cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes [...]", lo cual se evidencia también en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 25 de agosto de 1842, en su título IX, artículo 167.

Por último, los artículos 85 (en el caso del presidente, en relación con el art. 103.5a), 97 (para "los individuos de la Suprema Corte de Justicia", en relación con el art. 103.5a) y 124 (para "todos los funcionarios públicos") del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856, asentaron la fórmula sin variante significativa, salvo aquella prevista en el proemio del proyecto que expresaba: "En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo", y que avizoraba ya la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

fuerte influencia de la soberanía del pueblo tan exaltada por Jean-Jacques Rousseau y de lo que se ha dado en llamar: la secularización/laicización del juramento.

La Constitución de 1857, que corona la lucha que inició con el Plan de Ayutla y que fue jurada bajo la fórmula siguiente: "Yo, Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, juro ante Dios reconocer, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República que hoy ha sancionado el Congreso", previó en su artículo 121 el juramento de los entonces nombrados funcionarios públicos. Consecuente con el mismo proemio consagrado en el proyecto, a seis días de la promulgación de la Constitución y a un mes de clausuradas las sesiones del Congreso Constituyente, el 17 de marzo de 1857, Comonfort ordenó la secularización del juramento con un contenido "anticlerical", que se ratificó con la reforma de 25 de septiembre de 1873 a la Constitución de 1857 y la expedición de la Ley de 14 de diciembre de 1874, artículo 21.

Por lo que hace a la secuencia histórica del juramento presidencial, son de citar los artículos 3 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865, que regresa a la expresión religiosa en el juramento, y el 83 de la Constitución reformada de 1857, de 24 de abril de 1896; en la diversa de 6 de mayo de 1904, a este último precepto también se sujetaba el vicepresidente, emitiendo la protesta ante el Congreso o, en su caso, ante la Comisión Permanente.

Es importante la reforma de 1896, en razón de que es la primera ocasión que se alude a la "protesta", expresión que se reiterará en los siguientes documentos constitucionales, tal como sucede en la tercera reforma que sufre el dispositivo que venimos asentando. Finalmente, el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, presentó la redacción del artículo 87 que fue motivo de debate respecto de los signos de interrogación que presentaba, así como de las expresiones "guardar y hacer guardar" o "cumplir y hacer cumplir", quedando, en última instancia, como aparece ahora. Su aprobación se dio en la cuadragésima novena sesión ordinaria de 18 de enero de 1917, ya sin discusión y aprobado por unanimidad de 142 votos.

III. Análisis exegético

El precepto determina como sujeto obligado al titular del ejecutivo federal, que, vinculado sistemáticamente al artículo 128, implica la calidad de servidor público, de la más alta jerarquía, a la cabeza de la Administración pública también de naturaleza federal.

El precepto solo ha sido objeto de una sola reforma constitucional, producto de una situación completamente coyuntural, a saber: la eventual obstrucción de la rendición de protesta del entonces titular presidente electo Felipe Calderón Hinojosa por parte de los partidos de oposición. De ahí la adición de dos supuestos normativos de solución de no surtir la rendición del juramento constitucional ante el Congreso; así, aquel se podrá rendir bien ante mesas directivas del Congreso de la Unión, ya ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

Adame Goddard, Jorge, "El juramento de la Constitución de 1857", *Anuario mexicano de historia del derecho*, México, IIJ-UNAM, 1998, vol. X.

Battista Verbari, Giovanni, "Giurmento. Diritto pubblico. Diritto administrativo", *Enciclopedia del Diritto*, t. XIX: *Giunta-Igi*, Milán, Giuffré Editore, 1970.

Grossi, Perfranceso, "Giurmento. Diritto pubblico. Diritto costituzionale", *Enciclopedia del diritto*, t. XIX: *Giunta-Igi*, Milán, Giuffré Editore, 1970.

Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *El federalista*, México, FCE, 1957.

Larente, María, "El juramento constitucional", *Anuario de historia del derecho español*, Madrid, Centro de Publicaciones-Ministerio de Justicia e Interior, 1995, t. LXV.

María del Pilar Hernández Martínez

REFORMAS

1. *DOF* 09-08-2012

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 88

El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

COMENTARIO

La última reforma que modificó al artículo 88 constitucional ocurrió el 29 de agosto de 2008.[1] A partir de esa fecha, la Constitución permite que el presidente de la República pueda ausentarse del país, sin necesidad de solicitar permiso a otro órgano del Estado, siempre y cuando el viaje dure menos de siete días. Si no se excede de dicho plazo, basta con que el titular del ejecutivo informe sobre los motivos de la salida, así como de los resultados obtenidos. En el caso de que la ausencia sea mayor a siete días, entonces sí deberá solicitar un permiso ante la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

El artículo 88 parte de la premisa de que el presidente no puede ausentarse del país sin justificación. Ello es razonable, si se toma en cuenta el hecho de que la titularidad del ejecutivo es única e indelegable. Así lo establece el artículo 80 de la Constitución cuando señala que se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo. Esta circunstancia le confiere al titular de dicho poder un carácter insustituible puesto que muchos de los asuntos que debe decidir y firmar le corresponden de manera exclusiva. Por ello, parece conveniente que sus posibles ausencias tengan límites y también puedan ser controlados y evaluados por algún órgano externo al propio ejecutivo.

En el derecho comparado podemos encontrar diversas formas de reglamentar dicha situación. Por ejemplo, en Latinoamérica, algunos países exigen el permiso previo de algún otro órgano del Estado frente a cualquier viaje del presidente, independientemente de la duración del mismo; otros países permiten las ausencias por tiempo definido y solo cuando exceda ese término deberá mediar el permiso de otro órgano. A partir de la reforma de agosto de 2008, México se cuenta entre los países que siguen la segunda de estas modalidades.

Antes de la reforma aquí analizada, las salidas del presidente del país eran consideradas una excepción a la regla general según la cual dicho funcionario debía per-

[1] Reforma aprobada el 13 de agosto de 2008 y publicada el 29 de agosto del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

manecer dentro del territorio nacional. Por ello, siempre que se ausentara, el presidente estaba obligado a solicitar permiso de salida y solo en casos excepcionales, cuando el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente lo estimaran conveniente, podía viajar.

El artículo reformado ya no considera que las ausencias del presidente deban requerir el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Como se ha dicho, el permiso solo deberá solicitarse cuando se exceda el periodo previsto por la norma y ya no ante el Congreso de la Unión, sino ante la Cámara de Senadores.

El cambio de orientación en relación con este tema tiene su justificación en el hecho de que la propia Constitución otorga facultades al presidente que lo pueden obligar a abandonar temporalmente el país; por ejemplo, la facultad de dirigir la política exterior, así como la de celebrar tratados internacionales establecida en la fracción X del artículo 89. Ambas implican la posible necesidad de que el presidente deba sostener reuniones con otros mandatarios o funcionarios de instituciones internacionales. En ese sentido, la reforma al artículo 88 constitucional busca establecer una mediación, que se presupone razonable y equilibrada, entre la necesidad de que el presidente cumpla con sus funciones en el exterior sin desatender su encargo dentro del territorio nacional.

Conviene decir que no se trata de ninguna originalidad de la Constitución de 1917. Este tipo de disposiciones —con sus variantes respectivas— fueron incluidas en todas las constituciones que han regido en nuestro país. Ya desde la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció que el rey no podría ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes y, en caso de que lo hiciera, se entendería que había abdicado a la Corona.

I. Instrumento de control político

Ahora bien, es importante destacar que, en nuestro país, esta disposición constitucional también cumplía la función de ser un instrumento de control político del poder legislativo sobre el ejecutivo. Antes de la reforma de 2008 aquí señalada, el poder legislativo mexicano estaba facultado por la Constitución para otorgar, o no, el permiso de salida al presidente, lo que podía convertirse en una herramienta de control político que el legislativo podía utilizar en el juego de pesos y contrapesos para presionar o negociar con el ejecutivo.

Para explicar lo anterior, conviene enunciar algunas cuestiones relativas al tema del *control*. En México, algunos de los mecanismos de control político con los que cuenta el poder legislativo respecto de los actos del poder ejecutivo, son los siguientes:[2] *1)* el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios; *2)* la ratificación por parte del Senado del nombramiento de algunos funcionarios públicos propuestos por el presidente; *3)* la ratificación por parte del Senado de los tratados y

[2] Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, IIJ-UNAM, México, 2001, pp. 133-139. La autora distingue entre control de legislación (control del legislativo sobre las iniciativas de ley del ejecutivo), control presupuestal (que faculta a la Cámara de Diputados a aprobar anualmente el presupuesto) y control político conformado por los cuatro puntos arriba señalados.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

acuerdos internacionales firmados por el presidente y, antes de la reforma al artículo 88 de 2008, *4)* el otorgamiento de permisos al presidente.

En relación con este último, conviene decir que, a partir del segundo tercio del siglo XX y hasta el 2000, debido al dominio casi absoluto que ejerció el presidente de la República —a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— sobre el Congreso de la Unión, las solicitudes de permisos de salida presentados por el titular del poder ejecutivo nunca suscitaron mayores discusiones. Los mecanismos de control establecidos por la Constitución para contrapesar las relaciones entre los poderes se encontraban anulados en la práctica debido a las características del sistema de partido hegemónico. Durante dicho periodo, el Congreso poseía cierta influencia sobre el presidente, pero no la capacidad real de contrapesar su poder.

Sin embargo, a partir de 1977, México comenzó a experimentar una transformación política que de manera gradual fue sustituyendo el régimen de partido hegemónico por un sistema de partidos más competitivo. Esta situación fue modificando el equilibrio de fuerzas entre los actores políticos. En las elecciones de 1997, el PRI perdió por primera vez en 70 años la mayoría en la Cámara de Diputados y, a partir de entonces, se instaló un modelo de presidencialismo con gobierno dividido que continúa vigente hasta la fecha. Aun cuando, en el 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones a la presidencia, sobrevivió dicho modelo debido a que el PAN tampoco fue capaz de obtener la mayoría en ninguna de las cámaras.

Como es obvio, el modelo de gobierno dividido[3] cambia la correlación de fuerzas entre los poderes, y el titular del ejecutivo se ve obligado a asumir una posición diferente frente a sus contrapartes. La capacidad de impulsar programas de gobierno, políticas públicas y leyes ya no depende de forma exclusiva de las negociaciones entre el presidente y su partido. En el nuevo escenario, el titular del Ejecutivo se ve obligado a negociar e intentar establecer acuerdos con el poder legislativo y los partidos de oposición que ahí se encuentran representados. La transformación del régimen político supone nuevos escenarios de negociación, de presión política y por tanto de activación de los mecanismos de control constitucional que habían permanecido inutilizados bajo el anterior modelo presidencialista.

En relación con el tema que aquí se analiza, es importante señalar que en la LVIII Legislatura (1997-2000), periodo en el que se estableció en México el modelo de gobierno dividido, la autorización al presidente para viajar al extranjero se convirtió por primera vez en un asunto controvertido. En 1999, por primera ocasión en la historia de la Constitución de 1917, el presidente se vio obligado a suspender una gira de trabajo por una controversia basada en el artículo 88 constitucional.

Ya desde octubre de 1997 se había planteado un primer debate sobre el tema. En esa fecha, el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de diversos grupos parlamentarios, aprobó un punto de acuerdo para que la Comisión de Relaciones

[3] Una reflexión más profunda sobre las consecuencias de la transformación política en México hacia el modelo de Gobierno dividido en, Nacif, Benito, "La nueva relación entre el presidente y el Congreso en México", *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2004, pp. 9-41.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Exteriores fijara los criterios y elementos mínimos que debían cumplirse para que el Congreso, previa discusión y análisis, pudiera autorizar los permisos de viaje al extranjero que el presidente solicitara. Un año y un mes después, la Cámara aprobó sin discusión el dictamen de la Comisión donde se establecieron siete criterios. Los cuatro más importantes fueron: *1)* que la Comisión de Relaciones Exteriores debía emitir un dictamen por cada ausencia del presidente; *2)* que para elaborar dicho dictamen, la Comisión solicitaría al ejecutivo enviar la documentación sobre el viaje de forma anticipada y oportuna; *3)* que para el análisis de la solicitud del permiso, la Comisión debía tomar en cuenta la urgencia del viaje y las circunstancias internas previsibles en el país y; *4)* se estableció que el titular del ejecutivo, una vez finalizado el viaje, debería enviar a la Comisión de Relaciones Exteriores el resultado de los resultados obtenidos durante el mismo.

El 2 de diciembre de 1999 llegó a la Cámara de Diputados —después de haber sido aprobada en la Cámara de Senadores— una solicitud del presidente para ausentarse del 8 al 10 de diciembre de ese mismo año en visita oficial de trabajo a los Estados Unidos. Por falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios, y como parte de una estrategia política de uno de ellos, la discusión sobre la autorización se pospuso hasta el siguiente martes (un día antes del viaje), lo que obligó al presidente Zedillo a suspender el compromiso y a retirar de la Cámara la solicitud del permiso. Esta situación se produjo en una coyuntura delicada que hace suponer la utilización política del artículo 88 como instrumento de control político. En esos días se estaba discutiendo el presupuesto de egresos de la Federación para el año 2000.[4]

Dos años después, estando Vicente Fox (PAN) al frente de la presidencia, fue a través de la Cámara de Senadores que se volvió a cuestionar una solicitud del presidente para salir del país. En aquella ocasión, los senadores, en un hecho sin precedentes, negaron el permiso de salida al titular del ejecutivo. El 9 de abril de 2002 se le negó el permiso de salida al presidente Fox para viajar a Estados Unidos y Canadá, con 71 votos en contra y 41 a favor. Después de que en 16 ocasiones el Congreso hubiera otorgado el permiso al jefe del ejecutivo, en esta ocasión votó en contra de su salida. Es importante señalar que esto volvió a ocurrir cuando se había establecido un intenso debate político entre los poderes ejecutivo y el legislativo.[5]

---

4 El 3 de diciembre de 1999, una nota del diario *La Crónica* señaló que "La oposición en la Cámara de Diputados dejó pendiente la autorización del viaje del presidente Ernesto Zedillo a Estados Unidos, en espera de que el gobierno atienda sus peticiones en materia presupuestal y muestre flexibilidad para negociar el paquete económico del 2000". Véase *http://webcom.com.mx/cronica/1999/dic/03/pri01.html*

5 En esta ocasión en una nota en el diario *La Jornada* se destacó lo siguiente: "Es la primera vez en la historia de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que el Congreso vota en contra de una salida del presidente al extranjero, y ayer se dio pese al voto a favor de toda la bancada del PAN y a los titubeos iniciales de los senadores del PRD, que proponían diferir la discusión 48 horas para negociar que se llamara a comparecer al canciller Jorge G. Castañeda, pero los del *tricolor* ya no quieren saber nada del funcionario". El priista Genaro Borrego advirtió que no avalarían la nueva salida presidencial, porque no están de acuerdo con la conducción de la política exterior de la actual administración, ya que es insensible, entreguista a Estados Unidos, ajena a los intereses de los mexicanos y pone en riesgo la soberanía. Aunque en tribuna la senadora Silvia Hernández aclaró que la decisión de votar en contra del viaje de Fox no tenía dedicatoria a ningún funcionario, dijo también que "la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

También es importante recordar, para destacar el carácter instrumental que poseía el artículo que se analiza, que en 1999 fueron los diputados del llamado bloque opositor (PRD, PAN y PVEM) quienes interpusieron obstáculos y señalaron objeciones al viaje del entonces presidente Zedillo a Washington. En 2002 fueron el PRI, PRD y PVEM, como partidos en oposición, quienes en esta segunda ocasión se opusieron al viaje del presidente Fox.

Por su parte, el presidente, en un mensaje en cadena nacional por radio y televisión, argumentó los motivos de su viaje y acusó a la oposición de empeñarse en que su gobierno "no cumpla con el cambio" por el que votaron los mexicanos.

II. Reforma y razones para el debate

Producto de aquella controversia jurídico política es que se presentaron ante el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reforma al artículo 88 constitucional con el objeto de agilizar el otorgamiento de permisos al presidente.

Antes de analizarlas conviene recordar que el artículo 88 había sido reformado en 1966.[6] Ya desde aquella ocasión, la Comisión señaló en su dictamen de primera lectura que no debía quedar reservada de forma exclusiva la facultad de otorgar permisos de salida al presidente al Congreso de la Unión. Consideró que debía extenderse dicha facultad a la Comisión Permanente del Congreso para evitar una situación inconveniente en la que se tuviera que convocar al Congreso a sesión extraordinaria para resolver una cuestión de esta naturaleza. En el dictamen se señaló que, debido a que las relaciones de México con el extranjero, "[...] se acrecientan sobre la base del contacto personal entre los Jefes de Estado y a través de misiones especiales que contribuyen al estrechamiento de la amistad y la ayuda mutua [...]" dicha comisión recomendaba la modificación del artículo para agilizar el permiso de salida al presidente.

El 14 de diciembre de 1999, una semana después de que se obstaculizara el viaje del presidente Zedillo, integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores y diversos grupos parlamentarios presentaron una nueva iniciativa de reforma que no prosperó. En ella se señaló la conveniencia de modificar el artículo 88 para simplificar el régimen de permiso que este artículo establecía. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señalaron dos razones principales: *a)* dar mayor dinamismo y eficacia al ejercicio de las facultades de jefe de Estado que la Constitución otorga al presidente, y *b)* reducir los asuntos de la cargada agenda de trabajo del Congreso.

En relación con el primer señalamiento se argumentó que, bajo las actuales condiciones del mundo globalizado, la mayoría de las decisiones económicas, políticas y sociales que conciernen a un país dependen en gran medida de las relaciones internacionales. Esta circunstancia obliga a los jefes de Estado a realizar importantes y

política exterior no es responsabilidad de los empleados del presidente", sino del propio ejecutivo federal. La legisladora aludía a una nueva estrategia del PRI, que se consensó una noche antes y que en pocas palabras significa responder a Castañeda con la misma moneda. Es decir, ignorarlo después de la actitud del canciller de diferir la fecha de su comparecencia en esa cámara." Véase *La Jornada*, miércoles 10 de abril de 2002.

6 *DOF,* 21 de octubre de 1966.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

frecuentes actividades fuera del territorio nacional que permitan establecer vínculos y estrechar relaciones con otras naciones y con organismos regionales e internacionales. En este contexto —se apuntó en dicha exposición de motivos—, el rígido mecanismo para otorgar el permiso de salida al presidente resulta anacrónico, dado que fue creado para ser aplicado en otros tiempos, bajo circunstancias que han cambiado notablemente.

Para apoyar dicha argumentación se agregó en dicha exposición de motivos que en la actualidad las actividades en materia de relaciones internacionales se llevan a cabo con extrema rapidez debido al acelerado desarrollo de los medios de comunicación. En los años en los que fue redactado el artículo 88, los viajes exigían meses; en la actualidad bastan unas cuantas horas para cambiar de continente. Sumado a ello —se señaló en el documento—, el desarrollo en materia de telecomunicaciones permite al presidente dar atención inmediata a los problemas sociales o económicos de extrema urgencia que puedan surgir. Por todas estas razones, en dicha iniciativa se propuso que el presidente pudiera ausentarse hasta 15 días, sin requerir permiso del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo solo comunicarlo previamente al órgano, explicitando los motivos del viaje, y posteriormente rendir un informe ante el mismo.

Por otra parte, los diputados de la LVII Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca presentaron en enero de 2000 otra iniciativa con base en argumentos similares a los arriba señalados, en el sentido de que el presidente debería poder ausentarse hasta cinco días sin necesidad de solicitar permiso al Congreso, bastando el aviso al poder legislativo y debiendo rendir un informe posterior.

Finalmente, desde diciembre de 2006 y hasta junio de 2008 se presentaron una serie de iniciativas, en su mayoría provenientes del PAN, que coincidían en modificar el artículo 88 en el sentido de suprimir el requisito que obligaba al presidente a solicitar permiso al Congreso de la Unión o a la Comisión permanente, en su caso.

La exposición de motivos de esta reforma[7] reitera una serie de elementos señalados por sus defensores y que podemos resumir brevemente en: *1)* la necesidad de abandonar fórmulas arcaicas y obsoletas y en cambio corresponder a los tiempos actuales; en este sentido, se señaló que "el avance tecnológico en las comunicaciones y medios de transporte [...] permiten hoy en día una comunicación inmediata y simultánea"; *2)* la necesidad de impedir que un control político sea utilizado con fines que no corresponden a su naturaleza y, por tanto, evitar "que dicha autorización sea utilizada más como arma política o chantaje, que como un verdadero principio de control";[8] *3)* obligar al presidente a informar previamente a la Cámara de Senadores

[7] Cámara de Diputados, *Proceso legislativo: exposición de motivos,* Decreto, México, 29 de agosto de 2008.

[8] En la exposición de motivos que analizamos se señaló que "[...] el ejercicio de esta facultad por parte del Congreso conlleva que se realice atendiendo a criterios ajenos a la política exterior, utilizándose más como un instrumento de control político al alcance del Poder Legislativo". Contrario a esta argumentación y de acuerdo con lo expuesto en esta investigación se debe señalar que los controles políticos son una de las herramientas con que cuentan los órganos de gobierno para mantener un equilibrio en las atribuciones respectivas y no deben considerarse como un instrumento innecesario.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sobre los motivos de la ausencia y los resultados de las gestiones realizadas, "establecer un sistema de rendición de cuentas ante el Senado para informar sobre los viajes en el extranjero";[9] *4)* establecer un número de días determinado en los cuales el presidente se puede ausentar sin necesidad de permiso previo,[10] y *5)* que ante "la Cámara de Senadores se solicite permiso cuando el viaje sea mayor a 7 días naturales, ya que analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal es una facultad exclusiva del Senado de la República establecida en la fracción I del artículo 76 constitucional".[11]

Dos años después de que el presidente Felipe Calderón tomara posesión, siendo la segunda candidatura panista que ocupara dicho cargo, se aprobó la reforma del artículo 88, la cual anula la posibilidad de que el permiso para ausentarse del país otorgado por otro órgano siga actuando como control político.[12]

El debate durante las discusiones sobre la reforma a este artículo estuvo dividido. A favor de ella, el PAN argumentó que la intervención de la Cámara era obsoleta, ya que en estos tiempos los sistemas de comunicación permiten que el presidente no desatienda sus compromisos dentro del territorio nacional aun cuando se encuentre en gira de trabajo. El PRI, en casi su totalidad, avaló la iniciativa propuesta por el PAN. Por el contrario, el PRD cuestionó la iniciativa aduciendo que lo que se estaba consiguiendo era fortalecer el presidencialismo. Asimismo, un senador de ese partido argumentó que "en el mundo [...] la tendencia apunta hacia el fortalecimiento de las facultades de los parlamentos, no hacia su desmantelamiento [...] si el propio Congreso considera, que ocuparse de la actividad exterior del jefe de Estado es algo sin importancia, pues entonces, el día de hoy asistimos al desmembramiento de una de las facultades esenciales de esta Cámara."[13] Finalmente, la reforma fue aprobada y publicada el 29 de agosto de 2008, en ella, fueron incluidos los elementos que se han enunciado.[14]

---

9 En este sentido se señaló también en la exposición de motivos analizada que "[...] se propone obligar al presidente de la República a que en todos los casos en que se ausente del territorio nacional, elabore un informe pormenorizado respecto de las actividades desarrolladas durante su viaje y la manera en que estas habrán de impactar en el desarrollo de la política exterior y del país en general, el cual deberá ser presentado ante la Cámara de Senadores a fin de que esta tenga elementos suficientes para pronunciarse al respecto, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales".

10 En la LIX Legislatura, el PAN propuso la siguiente redacción: "Artículo 88. El presidente de la república no podrá ausentarse del territorio nacional sin previo aviso a la Cámara de Senadores, o a la Comisión Permanente en los recesos de aquella; dicha ausencia no podrá ser mayor de siete días por mes [...]".

11 Este último punto se encuentra más claramente expuesto en el dictamen del 20 de junio de 2008.

12 La intervención de otro órgano, ya sea el Congreso o solo la Cámara de Senadores, deberá existir solo cuando se excedan los siete días que establece la Ley; esta situación impide que la disposición sirva como control político.

13 Senador del PRD Tomás Torres Mercado durante la discusión de la iniciativa de reforma el 20 de junio de 2008.

14 A favor del dictamen estuvieron también los partidos Convergencia y PVEM. El grupo parlamentario de Convergencia propuso establecer que la suma del total de los días de ausencia del presidente de la República no debía exceder de un año. Este planteamiento no se incluyó en la reforma.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El artículo modificado recoge los elementos que se señalaron en la exposición de motivos. De esta manera, en él, se suprime el requisito del permiso; se añade la obligación de presentar informes sobre los motivos y resultados; se establece como límite de la ausencia siete días y, en el caso de excederse de este periodo, se obliga al presidente a contar con el permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

La redacción vigente del artículo puede seguir ocasionando que se susciten controversias debido a la flexibilidad que se le ha otorgado al presidente para ausentarse del país. El actual artículo 88, tal y como lo encontramos en la Constitución, no representa por sí solo un avance o un retroceso en la calidad de la política exterior. Puede servir, por un lado, para agilizarla y mejorarla, o puede también permitir que esta facultad se utilice de forma excesiva, eso dependerá del uso que pueda darle el presidente en turno. Mientras Enrique Peña Nieto, durante sus dos primeros años de gobierno viajó al extranjero en 34 ocasiones;[15] Andrés Manuel López Obrador, en sus dos primeros años, solo ha abandonado el país en una ocasión.

En cambio, sí es posible concluir que el sentido del actual artículo 88 reduce y casi extingue su capacidad de instrumento de control político. Si aprovechamos la metáfora clásica que ha servido para explicar la teoría de la división de poderes, podríamos decir que en la balanza de pesos y contrapesos que la Constitución busca establecer entre estos, el artículo 88 ha dejado de ser una pesa más sobre el platillo del legislativo capaz de contribuir al equilibrio de las fuerzas.

Los poderes públicos deberán ajustarse al contenido del artículo 88 constitucional y solo los resultados dentro de la política exterior y en la relación de los poderes, podrán darnos elementos para evaluar la conveniencia o no de la reforma implementada.

BIBLIOGRAFÍA

Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, IIJ-UNAM, México, 2001.

Nacif, Benito, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México" *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2004.

Rodrigo Gutiérrez Rivas

REFORMAS

1. *DOF* 21-10-1966

2. *DOF* 29-08-2008

[15] Enrique Peña Nieto, durante su sexenio, viajó al extranjero en un total de 83 ocasiones. Véase *https://www.sinembargo.mx/24-05-2020/3791308*

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 89

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios 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.

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;

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;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

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

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.

VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

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;

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 autodetermi-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

nación 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;

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

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

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

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

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.

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.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.

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;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

COMENTARIO

El artículo 89 se encuentra dentro del título tercero, capítulo III de la Constitución que se denomina *Del Poder Ejecutivo*, tiene por objeto señalar expresamente las competencias del presidente de la República en el marco del sistema de distribución horizontal de competencias entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos, así como en cuanto a la división vertical de competencias del titular del poder ejecutivo federal con respecto a los poderes de los estados de la federación.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Para la mejor comprensión del artículo 89 resulta obligado advertir que otros preceptos diseminados en la Constitución contienen igualmente potestades jurídicas atribuidas al presidente que guardan íntima relación con la lista de competencias de dicho artículo. Así lo indica la propia Constitución en el artículo 89, fracción XX. De ahí la necesidad de una interpretación sistemática del artículo en comento, con aquellas otras disposiciones. A tal propósito se utiliza el método deductivo de la siguiente manera: en primer lugar se identifican las funciones que la Constitución le encomienda al presidente y, posteriormente, se ubica cada potestad jurídica que la ley fundamental le otorga expresamente al presidente para cumplir la función que corresponda.

Cabe apuntar que las potestades jurídicas presidenciales se inscriben en la Constitución como facultades o como obligaciones, según sea el margen mayor (facultades) o menor (obligaciones) de discreción sobre la acción a ejecutar que se confía al presidente, o bien, como una combinación de ambas. En el gobierno democrático representativo se confía el ejercicio del poder público sujeto a la obligación posterior de responder del ejercicio de las potestades atribuidas ante la ciudadanía, el Congreso y/o los tribunales de justicia. Es decir, el ejercicio de las potestades presidenciales conferidas por la Constitución, que a continuación se identifican, cuenta para su debido cumplimiento con garantías de tipo político y de tipo jurisdiccional.

El presidente de la República tiene encomendadas cinco funciones por la Constitución, que son:

1) defender la Constitución:

2) imprimir dirección política a la acción del gobierno:

3) ejecutar o implementar las leyes del Congreso de la Unión;

4) representar a los Estados Unidos Mexicanos, y dirigir y ejecutar su política exterior, y

5) integrar los funcionarios superiores de los órganos del Estado mexicano.

La primera función del presidente es defender la Constitución. A ello se obliga expresamente según dispone el artículo 87 de la ley fundamental. Y las potestades jurídicas para hacer respetar la Constitución que esta expresamente le otorga son:

a) facultad para interponer el veto (art. 72): para oponerse a leyes inconstitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, incluidas las que regulan la organización y competencias del poder ejecutivo para preservar la división de poderes y su propio ámbito de competencias;

b) facultad para interponer controversias constitucionales (art. 105, frac. I): para oponerse a la intromisión indebida sobre las competencias propias por parte de otros poderes de la Unión o de los estados, o de los órganos autónomos; o para exigir el descargo de obligaciones constitucionales por la omisión de unos u otros que impiden la labor del poder ejecutivo;

c) facultad para interponer la acción de inconstitucionalidad (art. 105, frac. II): para oponerse a la aplicación de normas jurídicas contrarias a la Constitución, y

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

d) obligación de dirigir la defensa extraordinaria de la Constitución (art. 29): ante la amenaza o violación de la Constitución por medio del uso de fuerzas armadas de golpistas nacionales, o de potencias extranjeras, el presidente tiene la obligación de defender la Constitución haciendo uso del Ejército de tierra, mar y aire y, en caso de necesidad, de la milicia civil compuesta de ciudadanos que con las armas también defienden la Constitución y sus instituciones, así como el territorio nacional (art. 35, frac. IV). El presidente de la República es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Si él lo considera conveniente para la defensa de la República, puede llegar a suspender derechos fundamentales (art. 29) y también a conceder indultos a los transgresores de la ley (art. 89, frac. XIV). Finalmente, al concluir la defensa de la Constitución, el presidente debe impulsar los procedimientos necesarios contra los transgresores de la Constitución para exigirles responsabilidades políticas y jurídicas de tipo penal, civil y administrativo (art. 136).

La segunda función del presidente es imprimir dirección a la acción pública, con el objeto de llevar a cabo las acciones para el goce efectivo de los derechos fundamentales y libertades públicas de los mexicanos (art. 1), y fomentar las condiciones para su bienestar individual, familiar y general (art. 3). La Constitución señala los fines a que ha de dirigirse el poder público. En palabras de los filósofos de la Ilustración, asumidas por los constituyentes mexicanos, el Gobierno debe buscar la felicidad de los gobernados. Esta es la finalidad última de la acción del gobierno y, para ello, el presidente debe identificar tanto los problemas nacionales como las expectativas ciudadanas de progreso social, económico, político, cultural; decidir conjuntamente con las dos cámaras del Congreso de la Unión que integran la representación política del país cómo resolver los problemas y colmar mediante la asignación del presupuesto las aspiraciones sociales por un presente y un futuro mejores (art. 74, fracs. IV y VII; art. 89, frac. XVII); y ha de ejecutar con la Administración pública federal las decisiones públicas tomadas entre los dos poderes de la Unión —de lo cual ha de responder y rendir cuentas ante los representantes del pueblo y directamente ante el pueblo— (arts. 69; 74, frac. VI, y 93).

Para el cumplimiento de esta segunda función, la Constitución le atribuye al presidente las siguientes potestades jurídicas:

a) obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (art. 26);

b) facultad de iniciar leyes (art. 71, frac. I);

c) obligación de iniciar la Ley de Ingresos y elaborar el Presupuesto de Egresos (art. 74, frac. IV) como potestad exclusiva;

d) facultad para interponer observaciones (veto) a las leyes del Congreso (art. 72);

e) facultad de nombrar y remover a los altos funcionarios de su gobierno (art. 89, frac. II), y

f) facultad de formar un gobierno de coalición (art. 89, frac. XVII).

Un instrumento imprescindible para tomar decisiones públicas y hacerlas ejecutar es el Gabinete del presidente, que idealmente se integra con personas que conocen del área pública que se les encomienda y que, además, gozan de la confianza

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

política del Presidente, ya que por sí solo, sin el apoyo de un equipo de trabajo, no puede desempeñar su encargo. Por ello, la Constitución le atribuye la facultad de integrar su Gabinete con servidores públicos con solvencia profesional, pero también identificados ideológicamente con el programa de gobierno del presidente —programa que tiene su fuente en la oferta electoral votada por los ciudadanos al mismo tiempo que eligen al titular del poder ejecutivo—. Es responsabilidad del presidente seleccionar a sus colaboradores y, mediante su nombramiento formal, delegar en ellos la autoridad sobre un área de Gobierno (art. 89, frac. II). La delegación de potestades del presidente sobre sus secretarios de despacho y directores de entidades públicas, que se produce por el acto de nombramiento, tiene consecuencias jurídicas y políticas importantes: la delegación presidencial implica que, individualmente, cada alto funcionario asume las consecuencias jurídicas de sus actos u omisiones de gobierno, es decir, las responsabilidades penales, administrativas, civiles o electorales de sus actos de gobierno contempladas en el título cuarto de la Constitución denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos"

Cada titular de una secretaría o director de una entidad del poder ejecutivo asume igualmente responsabilidad política individual por sus acciones y omisiones, pero el presidente también asume la responsabilidad política ante el pueblo de lo que su colaborador hace o deja de hacer en su nombre y del programa de gobierno. Precisamente por ello, la Constitución lo faculta para remover a un secretario o director que no cumple satisfactoriamente con sus tareas públicas (art. 89, frac. II). La pérdida del cargo público es la consecuencia más elevada de la responsabilidad política. Es un acto necesario para que el titular del poder ejecutivo pueda rectificar un fallo de gestión mediante el nombramiento de un nuevo secretario que lo corrija, o enmendar una afrenta a la confianza pública y/o al orden jurídico. Téngase presente que la democracia representativa de tipo presidencial implica que el presidente recibe, a través del sufragio de los ciudadanos que lo eligen, la encomienda de ejercer el poder ejecutivo (arts. 80, 81, 89), es decir, los ciudadanos delegan en el presidente el ejercicio de poder público de la órbita de competencias del poder ejecutivo. Pero esta delegación popular está condicionada al ejercicio del poder público: el presidente se obliga ante sus conciudadanos a hacer buen uso del poder público, a hacer su trabajo —pero a hacerlo bien—, y con respeto a la Constitución y las leyes de la República (art. 87). Por ello, al delegar en sus secretarios el ejercicio del poder ejecutivo que le fue encomendado por el voto del pueblo, estos asumen la obligación constitucional de un desempeño profesional en su gestión, de congruencia ideológica con el plan nacional de desarrollo, de integridad en la administración de recursos públicos y de respeto al orden jurídico; y a renunciar voluntariamente o ser removidos de sus cargos por el presidente si no cumplen con las condiciones indicadas (art. 128). La consecuencia de la exigencia de responsabilidad política por bajo desempeño de un secretario o director consiste en la pérdida del cargo; y cuando en adición el alto funcionario incumple gravemente el orden jurídico —que incluye hurtar recursos públicos—, se puede hacer acreedor a la sanción de inhabilitación para ocupar cargos públicos como resultado final de un juicio político ante las cámaras del Congreso.

Cabe señalar que la facultad del mandatario para nombrar a sus secretarios había sido, en el siglo XX, una potestad que ejercía unipersonalmente, porque su partido

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

político había dominado el poder legislativo durante buena parte de dicho siglo. Pero aun cuando el texto constitucional no ha variado, sí se ha producido un cambio sustantivo en el sistema de partidos políticos, que ha condicionado la forma en la que el presidente ejerce la potestad constitucional de nombrar a sus colaboradores inmediatos. Dicha potestad jurídica se puede llegar a ejercer en la actualidad —por efecto de la aritmética parlamentaria— con la participación de coordinadores de grupos parlamentarios y/o dirigentes de partidos políticos distintos al del presidente. Este hecho ha sido asumido en la propia Constitución. Desde la reforma al sistema presidencial de 2014, el titular del poder ejecutivo tiene la facultad de formar un gobierno pluripartidista, esto es, un gobierno de coalición (arts. 89, frac. XVII; 76, frac. II). El presidente, después de cada elección, hace un cálculo de la fuerza política que su partido tiene en las cámaras para decidir con él la dirección de la acción pública. Si no tiene mayoría en ambas Cámaras, situación que es bastante frecuente en un sistema pluripartidista, puede considerar que cumplir las expectativas de los ciudadanos requiere necesariamente acordar con otros partidos políticos con representantes en el Congreso un programa de gobierno común, compartido. Y con estos partidos políticos acuerda, además del programa de gobierno compartido, los nombramientos de los altos funcionarios del Gabinete presidencial provenientes de los partidos políticos coaligados. Es decir, al formarse un gobierno de coalición, el presidente ejerce su potestad jurídica de nombramiento, previo acuerdo político con sus socios de gobierno.

Ahora bien, aun cuando los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina son miembros del poder ejecutivo, merecen un comentario separado porque la Constitución les otorga un tratamiento distinto al resto de los secretarios del Gabinete por incidir en cuestiones de seguridad nacional concernientes a la sobrevivencia misma del Estado constitucional mexicano (arts. 76, frac. II; 89, frac. VI). Desde la Independencia de México, nuestro orden constitucional ha considerado necesario crear y sostener a las Fuerzas Armadas como un instrumento necesario para preservar la integridad territorial y política de la República frente a pretensiones de otros países. También para hacer respetar la Constitución ante acechanzas de fuerzas políticas nacionales que pretenden acceder al poder político por la fuerza de las armas. Sin embargo, nuestra Constitución considera que las Fuerzas Armadas de la República, al tiempo que son necesarias, pueden llegar a ser peligrosas para el propio orden constitucional por ambiciones personales de sus altos mandos. Precisamente por ello, dichas secretarías y sus titulares tienen establecido en la Constitución un régimen jurídico especial que desborda al estatuido en el artículo 90 para la Administración pública federal. En primer lugar se configura sobre todos los oficiales de mayor rango del Ejército un procedimiento de nombramiento en el que concurren dos poderes de la Unión: el presidente y el Senado de la República (art. 89, fracs. IV y V). Ello reduce la posibilidad de que los generales y coroneles de las Fuerzas Armadas generen un sentimiento de gratitud personal al presidente, que pueda traducirse en un golpe a la Constitución y a las instituciones de la República por ambición personal del titular del poder ejecutivo. Por esta misma razón, el presidente no determina por sí solo los salarios de los altos oficiales del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, o cualquier privilegio económico de efecto equivalente, ni las normas a las que están sujetos sus ascensos o remociones y demás medidas disciplinarias (art. 73, frac. IV),

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

pues ello facilitaría que les pudiera corromper para desviar el uso de las fuerzas armadas hacia objetivos personales contrarios a la Constitución que pudiera abrigar. Tales controles aplican también sobre los titulares de las secretarías de la defensa y de la marina y de sus oficiales, y son igualmente eficaces para desactivar ambiciones políticas y económicas del personal militar.

La tercera función que la Constitución le asigna al titular del poder ejecutivo es promulgar y ejecutar las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión. Para ello le otorga una vasta potestad jurídica en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que es proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes. Esto quiere decir que tiene que hacer todo lo necesario para hacer cumplir las leyes, respetando él mismo la Constitución y las leyes y, por tanto, ese mandato genérico se convierte en la fuente o fundamento de varias potestades jurídicas específicas, así como de la modalidad específica de la norma instrumental administrativa que será empleada, siendo las más importantes los decretos, los reglamentos y las ordenes administrativas. Las potestades jurídicas del presidente para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, son:

a) obligación de promulgar y publicar las reformas y adiciones a la ley fundamental que apruebe el poder revisor de la Constitución, así como las leyes que emita el Congreso de la Unión (art. 72, inc. A);

b) obligación de emitir los reglamentos para hacer cumplir las leyes que aprueba el Congreso de la Unión (art. 89, frac. I);

c) facultad de dictar decretos y órdenes administrativas para hacer cumplir las leyes (art. 89, frac. I);

d) obligación de elaborar programas que desarrollan a detalle el Plan Nacional de Desarrollo (art. 89, frac. I);

e) facultad para emitir en su caso reglas de operación que reglamentan la ejecución de los programas de gobierno (art. 89, frac. I);

f) potestad para efectuar actos administrativos (art. 89, frac. I);

g) potestad para iniciar y aplicar el derecho administrativo sancionador, por sí mismo o a través del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para hacer cumplir las leyes (art. 89, frac. I);

h) potestad para iniciar el proceso penal ante la Fiscalía General de la República para hacer cumplir las leyes (art. 89, frac. I);

i) potestad para ejercer la supervisión dentro del poder ejecutivo de contraloría y revocación de actos administrativos de funcionarios inferiores, como un control intraorgánico de legalidad (art. 89, frac. I), y

j) potestad para remover a los secretarios y directores de su gobierno para rectificar fallos de gestión, malos resultados y/o infracciones al orden constitucional y legal o a la confianza pública (art. 89, fracs. I y II).

La cuarta función que la Constitución le asigna al presidente de la República es representar a los Estados Unidos Mexicanos y dirigir y ejecutar su política exterior

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

basada en los principios constitucionales que guían las relaciones exteriores (art. 89, frac. X). Para ello, el artículo 89 le atribuye las siguientes potestades jurídicas:

a) nombrar al secretario y personal del servicio exterior mexicano (art. 89, fracs. II, III y XVI), y

b) concertar tratados internacionales, modificarlos y terminarlos (art. 89, frac. X).

Finalmente, la quinta función que la Constitución atribuye al presidente de la República es la de integrar los funcionarios superiores del Poder Judicial de la Federación, así como de aquellos órganos del Estado mexicano no adscritos al poder ejecutivo, cuyo adecuado desempeño exige una alta especialización profesional e independencia política frente al presidente, el Congreso, los partidos políticos, así como ante personas y grupos organizados de la sociedad civil de naturaleza económica, religiosa o de otra índole. El poder constituyente ha creado al tribunal constitucional de la República y a los órganos autónomos —entre ellos la Fiscalía General y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales—, a los cuales les ha encomendado funciones imprescindibles para el adecuado funcionamiento del Estado constitucional, social y democrático de derecho. Y con el propósito de garantizar la alta especialización profesional de los funcionarios que integran dichos órganos del Estado, así como de procurar un amplio espacio de independencia política, les eligen con sus votos las instancias legitimadas de la democracia representativa. Ello mediante procedimientos que procuran al máximo posible tales finalidades constitucionales, no por sufragio popular, por ser este inadecuado para insuflar independencia política. A tal objeto, el artículo 89 señala como potestades jurídicas del presidente:

a) intervenir en el nombramiento del fiscal general, y en su remoción (art. 89, frac. IX), en los términos señalados en el artículo 102, apartado A, de la Constitución:

b) presentar, a consideración del Senado, la terna de candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 89, frac. XVIII), y

c) objetar los nombramientos que haga el Senado de los integrantes del órgano colegiado garante de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales (art. 89, frac. XIX).

BIBLIOGRAFÍA

Andeweg, Rudy *et al.*, *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

Barceló Rojas, Daniel, "Los poderes ejecutivo y legislativo", AA. VV., *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE-IIJ-UNAM, 2018.

Barceló Rojas, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio del sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de gobierno de coalición*, México, IIJ-UNAM-Cámara de Diputados, 2016.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1978.

Carrillo Castro, Alejandro, *Gobierno*, México, INEHRM, 2017.

Fernández Ruíz, Jorge, *Poder ejecutivo,* 2a. ed., México, Porrúa, 2017.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, México, Porrúa, 2020.

Galeana, Patricia (ed.), *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917,* México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2017, tt. I y II.

Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James, *El Federalista,* reimp. de la 2a. ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2001.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales,* 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

Martínez Báez, Antonio, "El Ejecutivo y su gabinete", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 6, abril-junio de 1952.

Orozco Henríquez, José de Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", AA. VV., *El sistema presidencial mexicano*, México, Porrúa, 1988.

Ruiz Massieu, Francisco, *Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales: un tema administrativo*, México, Academia Nacional de Derecho Administrativo-Administración Pública, 1980.

Salazar, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2017.

Sánchez Agesta, Luis, "Gobierno y responsabilidad", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 113-114, 1960.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición,* 3a. ed., México, IIJ-UNAM, 2018.

Valadés, Diego, "La garantía política como principio constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre de 2012, pp. 1259-1291.

Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales,* reimp. de la 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 2011.

Valadés, Diego, "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Ellis, Andrew; Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IIJ-UNAM-IDEA, 2009.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete,* 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 2005.

Daniel Armando Barceló Rojas

REFORMAS

1. *DOF* 24-11-1923
2. *DOF* 20-08-1928

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

3. *DOF* 10-02-1944
4. *DOF* 21-10-1966
5. *DOF* 21-10-1966
6. *DOF* 08-10-1974
7. *DOF* 28-12-1982
8. *DOF* 10-08-1987
9. *DOF* 11-05-1988
10. *DOF* 25-10-1993
11. *DOF* 31-12-1994
12. *DOF* 05-04-2004
13. *DOF* 12-02-2007
14. *DOF* 10-06-2011
15. *DOF* 09-08-2012
16. *DOF* 07-02-2014
17. *DOF* 10-02-2014
18. *DOF* 29-01-2016
19. *DOF* 26-03-2019

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 90

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que esta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

COMENTARIO

I. Marco teórico conceptual

En sentido amplio, la Administración pública se ha explicado como el conjunto de áreas del sector público a cuyo cargo está el desarrollo de la función administrativa, entendida esta como la acción dirigida al cumplimiento de la ley, a la preservación del orden y del interés públicos y al logro de los fines del Estado.[1]

II. Trayectoria del artículo

Acerca de la Administración pública, la Constitución de 1917 estableció en su versión original: "Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría." Concomitantemente, los artículos 92 y 93 contemplaron la existencia de *departamentos administrativos,* porque el Constituyente de Querétaro diseñó a la Administración pública en el esquema centralizado basado en dos tipos de unidades administrativas: la Secretaría de Estado y el departamento administrativo, con la idea de que las secretarías atendieran los asuntos políticos y los departamentos se encargaran de los técnicos y administrativos, así como de la prestación de los servicios públicos.

[1] Véase Parada, Ramón, *Derecho administrativo,* Madrid, Marcial Pons, 1991, t. I, pp. 12 y 13.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

El 21 de abril de 1981, el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) publicó la primera modificación al artículo 90 constitucional a efecto de que la Administración pública federal fuese centralizada y paraestatal de acuerdo con la Ley Orgánica que expidiera el Congreso.

La segunda modificación del artículo 90 constitucional (*DOF* 02-08-07), suprimió la figura del departamento administrativo, que desde 1997 ya no tenía aplicación en la estructura de la Administración pública federal.

En virtud de la tercera modificación del artículo en comento, publicada en el *DOF* el 10 de febrero de 2014, se incluyó en dicho numeral a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para quedar con su texto actual. Simultáneamente se eliminó el último párrafo del apartado A del artículo 102 constitucional, que se le había agregado para crear la función de consejero jurídico del Gobierno.

III. Análisis exegético

La organización administrativa es una herramienta indispensable para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa; dicha organización admite diversas formas, entre las que destacan la centralización y la descentralización administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan.

1. La centralización administrativa. Esta forma organizacional predica reunir en un centro la toma de decisiones de la Administración pública, y promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios; como en ella toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la Administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular.

Entre sus ventajas tenemos que la centralización administrativa cuenta con el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redunda en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el doctor Andrés Serra Rojas: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".[2]

El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y estos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide, que es el órgano supremo de la Administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, remueve, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve; conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, remoción,

[2] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo,* 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, p. 497.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

mando, decisión, vigilancia, disciplina, revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia.

2. La descentralización administrativa. En el contexto organizacional, la descentralización administrativa propende a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía.

En virtud de la descentralización administrativa, se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central para encargarles la realización de actividades administrativas.

La descentralización administrativa por servicio representa una forma de delegación de atribuciones de la Administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomienda la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención.[3]

En Francia surgió la descentralización administrativa por servicio, lo cual permitió que la prestación de algunos servicios públicos se llevara a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público, que se denominó establecimiento público, el cual fue copiado en México bajo el nombre de organismo descentralizado, caracterizado por tener relativa autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión.[4]

IV. Desarrollo legislativo

1. La Administración pública centralizada. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados, conforman la Administración pública centralizada, la cual se organiza jerárquicamente bajo el mando y la dirección del titular del poder ejecutivo.

De manera inadecuada, los órganos reguladores coordinados en materia energética —creados en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, a raíz de su reforma publicada en el *DOF* el 20 de diciembre de 2013— se encuadran al mismo nivel de las secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal dentro de la Administración pública centralizada, y están dotados de autonomía técnica, operativa y de gestión; tienen personalidad jurídica de derecho público y están facultados para disponer de los ingresos derivados de

---

[3] Véase García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, pp. 57 y 58.

[4] Véase Ivanega, Miriam Mabel, *Principios de la administración pública,* Buenos Aires, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, 2005, p. 165.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

Los órganos reguladores de marras, Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos, son encabezados por sendos órganos de Gobierno, cada uno integrado por su presidente y otros seis comisionados y, además, con una Secretaría Ejecutiva, lo que conlleva la creación de más cargos públicos de elevada remuneración y, en consecuencia, el incremento del gasto público y el inherente aumento de las contribuciones.

2. La Administración pública paraestatal. La LOAPF, en su artículo 10, establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la Administración pública paraestatal.

Se caracteriza el organismo descentralizado por ser una entidad creada por ley o decreto del Congreso de la Unión, o decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El catálogo de organismos descentralizados de la administración paraestatal, publicado en el *DOF* el 15 de agosto de 2018, relaciona 101, incluidos 11 no sectorizados.

Las empresas de participación estatal mayoritaria se ubican en la Administración pública paraestatal y permiten la asociación del Estado con los particulares en los moldes del derecho tanto privado como público para la consecución de fines específicos, mediante la constitución de asociaciones o sociedades civiles, mercantiles o nacionales de crédito, en las que la participación estatal, como su nombre lo indica, es mayoritaria. La relación de entidades paraestatales publicada en el *DOF* el 15 de agosto de 2018 da cuenta de 63 empresas de participación estatal mayoritaria.

Se puede explicar el fideicomiso público como el acto jurídico en cuya virtud una persona de derecho público transmite la titularidad de un conjunto de bienes o derechos a una institución fiduciaria para la consecución de un fin lícito, posible y de interés público.[5] En los términos del artículo 47 de la LOAPF, para que un fideicomiso público sea considerado entidad paraestatal se requiere: que sea constituido por el Gobierno federal o por alguna de las demás entidades paraestatales; que cuente con una estructura orgánica análoga a la de las otras entidades paraestatales y que tenga comité técnico. La referida relación de entidades paraestatales registra 19 fideicomisos públicos considerados como tales entidades.

V. Derecho internacional

Descuella en el derecho internacional relacionado con la Administración pública, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en Caracas, el 29 de marzo de 1996, firmada en esa fecha por el plenipotenciario de México, aprobada por el Senado el 30 de octubre del mismo año, cuyo respectivo decreto de promulgación fue publicado en el *DOF* el 9 de enero de 1998.

---

5 Véase Villagordoa, José Manuel, *Doctrina general del Fideicomiso*, México, Porrúa, 1982, p. 291.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968.

Ivanega, Miriam Mabel, *Principios de la administración pública,* Buenos Aires, Editorial Abaco de Rodolfo-Depalma, 2005.

Parada, Ramón, *Derecho administrativo,* Madrid, Marcial Pons, 1991, t. I.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo,* 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I.

Villagordoa, José Manuel, *Doctrina general del fideicomiso*, México, Porrúa, 1982.

Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo,* Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949.

Jorge Fernández Ruiz

REFORMAS

1. *DOF* 21-04-1981
2. *DOF* 02-08-2007
3. *DOF* 10-02-2014

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 91

Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

COMENTARIO

La institución de las secretarías de Estado es una de las más antiguas del México independiente. Don Miguel Hidalgo y Costilla designó dos secretarios: de Estado y del Despacho, y de Gracia y Justicia. La Constitución de Apatzingán creó tres secretarías: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

Nuestras constituciones centralistas numeraron las secretarías; en cambio, las constituciones federalistas dejaron dicha enunciación a las leyes secundarias, aunque tanto en el Congreso Constituyente de 1823-1824 como en el de 1916-1917 existió la propuesta de realizar esa numeración en la ley fundamental; propuestas que afortunadamente no prosperaron.

El titular del poder ejecutivo federal es únicamente el presidente de la República y los secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por él, quien posee un margen muy amplio de discrecionalidad en esos nombramientos, los cuales, sin embargo, son de especial importancia para el país y para el propio presidente, porque los secretarios de Estado, junto con los jefes de departamento administrativo, los procuradores de justicia y los directores de algunos organismos descentralizados, son sus principales colaboradores y de ellos depende en una buena parte el éxito o fracaso de su gobierno. Se puede afirmar que, en la designación de su Gabinete, el presidente de la República está tomando la primera gran decisión de su periodo y, con ella, está enviando un mensaje político de especial importancia al país a través de la calidad profesional, política y moral de sus principales colaboradores.

Entonces, nadie duda de lo trascendente de la designación de los secretarios de Estado, y por ello es natural que la Constitución exija la satisfacción de algunos requisitos que de acuerdo con el artículo que se comenta son tres: *a)* ser ciudadano mexicano por nacimiento; *b)* estar en ejercicio de sus derechos, y *c)* tener 30 años cumplidos.

Estos requisitos, como ya se afirmaba, permiten una amplia libertad al presidente de la República, además de que esos nombramientos no estarán sujetos a ratificación por ningún órgano colegiado, como sucede en otros países.

Los antecedentes de este artículo en nuestra evolución político-constitucional son muchos y muy variados. Examinemos, ahora, los requisitos que el mismo indica:

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, lo que exigían las constituciones federal de 1824 y centralista de 1836, los proyectos primero y segundo de la Constitución de 1842 y la Constitución de 1857. Es decir, existe casi unanimidad al respecto, y estoy de acuerdo con este requisito; es parte del nacionalismo mexicano que se ha forjado a través de nuestra historia y de nuestras experiencias, es parte de nuestra memoria, que registra las invasiones y acosos de varios países imperiales. Por ello, es mejor no correr riesgos y, desde luego, no desconozco que este requisito —por nacimiento— no se exige en otros países. Uno de los casos más notorios de los últimos lustros ha sido el de Henry Kissinger, quien llegó a ser secretario de Estado estadounidense, habiendo nacido en Alemania. El verdadero espíritu internacionalista se nutre y fundamenta en el reconocimiento de las características propias de cada nación.

En nuestro devenir histórico encontramos que únicamente se ha ocupado el cargo de secretario de Estado —ministro en otra nomenclatura— sin ser mexicano por nacimiento, durante los imperios, siendo el primero de ellos el hondureño José Cecilio del Valle.

b) Estar en ejercicio de sus derechos, lo que es completamente lógico, porque ¿cómo va a ocupar tan importante posición quien, por la razón que sea, se encuentra con una *capitis diminutio*, lo cual imposibilitaría el pleno desarrollo de las funciones que corresponden al cargo? Así, este requisito lo exige la Constitución española de 1812, la centralista de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Estatuto Orgánico Provisional de 1856 y la Constitución de 1857.

c) El requisito de la edad se debe a la importancia del cargo, y se supone que a cierta edad se tiene la madurez y el equilibrio para desempeñarlo mejor. Así, la Constitución centralista de 1836 exigía ser mayor de 35 años; el Estatuto Orgánico Provisional de 1856, 30 años y la Constitución de 1857, 25 años.

La redacción del actual artículo 91 constitucional proviene de la Constitución de 1857, el cual se aprobó sin discusión y con solo dos votos en contra. Lo anterior demuestra el consenso que ya existía desde entonces respecto a los requisitos que se exigen para poder ser designado secretario de Estado. Sin ninguna modificación, Venustiano Carranza recogió este artículo en su proyecto de Constitución, y la respectiva Comisión de Constitución, en enero de 1817, únicamente le hizo una alteración: aumentó la edad a 30 años en lugar de 25. El artículo 91, de nueva cuenta, se aprobó sin discusión y se repitió la votación del siglo anterior: únicamente dos votos en contra.

Ahora bien, ¿cuáles son las consecuencias jurídicas si una persona es designada secretario de Estado y no cumple los requisitos o algún requisito de los señalados en este artículo 91?

Lo más probable es que ninguna consecuencia exista, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la tesis de la incompetencia de origen, en virtud de la cual se sostiene que en el juicio de amparo no debe examinarse el fundamento legal de la autoridad, sino únicamente su competencia.

Sin embargo, considero que las consecuencias políticas harían que ningún presidente pudiera sostener a un secretario de Estado que no cumpliera alguno de los requisitos del artículo 91, porque estaría demostrando un gran desprecio por la Cons-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

titución. La opinión pública está muy sensible a las calidades que debe poseer un secretario de Estado y los costos políticos para el presidente de la República serían extraordinariamente altos.

Un secretario de Estado que cumpla deficientemente con sus funciones se vuelve un dolor de cabeza para el presidente, y parte de su desprestigio lo carga también aquel. Por esto, los cambios en el Gabinete son raros.

Existen secretarías que necesitan que su titular, además de un técnico, sea una personalidad reconocida en su especialidad, como pueden ser los casos de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Comunicaciones y Transportes y Relaciones Exteriores. Cuando ello no ha sucedido, el país ha pagado las consecuencias.

Decía que el presidente tiene un amplio margen de discrecionalidad jurídica para realizar estos nombramientos. Es decir, los requisitos jurídicos son un mínimo que es indispensable satisfacer, pero el presidente deberá considerar otros aspectos, tales como capacidad, eficiencia, prestigio, honorabilidad, honradez, experiencia y lealtad. Además, el presidente de la República puede encontrarse con limitaciones metaconstitucionales; por ejemplo: ¿qué tan factible es que designe a un civil como secretario de la Defensa Nacional?

BIBLIOGRAFÍA

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano,* 12a. ed., México, Siglo Veintiuno, 1994.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1962.

González Oropeza, Manuel, "Comentario al artículo 91", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1994, t. XII.

Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Cultura, 1961.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: esta es tu Constitución*, 9a. ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 253.

Jorge Carpizo

REFORMAS

Sin reformas

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 92

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

COMENTARIO

Del refrendo ministerial o "ejercicio de decretos" encontramos antecedentes en el artículo 225 de la Constitución gaditana de 1812, que destacaba que todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el secretario del despacho del ramo al que correspondía el asunto. También establecía que "ningún tribunal o persona pública" daría cumplimiento a las órdenes que carecieran de ese requisito. Miguel Acosta Romero sostiene que era "un freno al poder absoluto del monarca español".[1]

En el artículo 118 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se estableció que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir firmados por el secretario del despacho del ramo al que el asunto correspondiera, según reglamento, y sin este requisito no serían obedecidos. Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 prescribía, en su artículo 88, que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, y que sin ese requisito no serían obedecidos.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, en su artículo 92 estableció que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto correspondiera, y sin estos requisitos no serían obedecidos. Agregaba que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serían enviados directamente por el presidente al gobernador del distrito y al jefe del departamento respectivo.

Por reformas de 21 de abril de 1981 y de 2 de agosto de 2007 se adaptó el precepto a la evolución de la Administración pública federal en lo que se refiere a la desaparición de los departamentos administrativos, por lo que se simplificó para quedar en los términos actuales. Así, el artículo 92 vigente destaca que "todos" los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados

[1] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979, p. 107.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Para Miguel Acosta Romero, el refrendo ministerial es la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su Secretaría. Junto con el nivel jerárquico, su relación con otros poderes y su deber de informar al Congreso, muestra el carácter político de los secretarios de despacho.[2]

En el régimen semipresidencial francés se afirma que el refrendo ministerial expresa la solidaridad real que existe entre el jefe de Estado y el primer ministro en estas materias. La firma del primer ministro hace posible la puesta en causa de la responsabilidad gubernamental por el Parlamento, por lo que la firma no es una formalidad como en el régimen presidencial, sino que ella da autenticidad a una decisión que el gobierno comparte con el jefe del Estado.[3]

Aurora Arnáiz Amigo destaca que el refrendo es un recorte de atribuciones plenas en la máxima figura representativa de la nación. Así, para la autora es algo más que una certificación. Implica la integración del equipo gubernamental en las tareas de Gobierno. Así, destaca que el artículo 92 contiene los términos: "refrendo", "autorización", "legalización", "validez".[4]

Según Gabino Fraga, el refrendo puede analizarse en un elemento interno constituido por decisión libre del secretario de colaborar en el acto presidencial, y un elemento externo, que consiste en la formalidad de suscribir el documento en el que el acto se consigna. Así, en su opinión, la función del refrendo dentro de la legislación se asemeja a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que, además de constituir una limitación material a la voluntad del presidente, es la base de la responsabilidad ministerial.[5]

Como se advierte, el refrendo ministerial tiene varias características: *i)* desde la dimensión personal, muestra la naturaleza política del titular de una dependencia; *ii)* acredita la colaboración administrativa del presidente con sus auxiliares: muestra las relaciones que se establecen entre las áreas administrativas y políticas del gobierno; *iii)* autentifica la decisión presidencial: el secretario de Estado actúa como una especie de fedatario, al darle valor legal a las órdenes presidenciales, y *iv)* atendiendo a la obligación que se impone a los servidores públicos de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, vincula a los servidores públicos con las responsabilidades relacionadas con los actos generados en el ejercicio de su cargo.

---

2 *Ibidem*, pp. 106 y 107.

3 Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 342.

4 Arnáiz Amigo, Aurora, *Del Estado y su derecho*, México, UNAM, 1998, Segunda serie (Estudios Jurídicos), t. III, pp. 131, 133, y 136.

5 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, rev. act. de Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, pp. 178 y 179.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3a. ed. act., México, Porrúa, 1979.

Arnáiz Amigo, Aurora, *Del Estado y su derecho*, México, UNAM, 1998, Segunda serie (Estudios Jurídicos), t. III.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, rev. act. de Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999.

Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993.

Daniel Márquez Gómez

REFORMAS

1. *DOF* 21-04-1981

2. *DOF* 02-08-2007

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

ARTÍCULO 93

Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

COMENTARIO

El presente artículo regula diversos instrumentos de control parlamentario, esto es, mecanismos con los que cuenta el Congreso mexicano para ejercer sus labores de fiscalización y ejercer como contrapeso al ejecutivo. Los dos primeros párrafos regulan dos tipos de comparecencias, a saber: unas que obligan a los secretarios de despacho, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, a "dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos". El párrafo segundo regula otro tipo a través de las cuales atribuye a "*Cualquiera* de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas".

Conviene señalar que la reforma constitucional de 2008 excluyó de tales convocatorias a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales; no encontramos una justificación para que se exceptúe a estos sujetos de tales comparecencias, puesto que el número de organismo de esta naturaleza con que

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

cuenta hoy la Administración pública federal es todavía considerable, no obstante que el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala este tipo de comparecencias como obligación de los titulares de dichos organismos y empresas de participación estatal mayoritarias, y así lo reitera el Reglamento de la Cámara en su artículo 124, inciso 2, fracciones III y IV.

Como puede observarse, este tipo de comparecencias son una facultad de las cámaras, es decir, son estas las que deciden cuándo es necesario o pertinente solicitar la presentación de dichos funcionarios. En la práctica, el objetivo que persiguen las cámaras es recibir información e, incluso, cuestionar a los servidores públicos implicados cuando se discute una ley o se estudia un negocio que concierne a sus áreas de competencia. En este contexto, es fácil inferir que corresponde a las cámaras un papel proactivo, ya que les corresponde citar o llamar a los servidores públicos de que se trate. Finalmente, no hay que perder de vista la obligación que dicho precepto indica en el sentido de que los servidores públicos señalados deben asistir y dar respuesta a las preguntas e interpelaciones que les formulen los legisladores durante la comparecencia. Esta adición, a nuestro juicio, resulta inocua, ya que una comparecencia de esta naturaleza, es decir, en sede parlamentaria, implica por su propia naturaleza un diálogo, una plática, una discusión que exige preguntas y respuestas, sin las cuales no existe tal.

No obstante la meridiana claridad de los preceptos constitucionales, las comparecencias de servidores públicos no acaban por entenderse ni en el ámbito parlamentario ni en el judicial, para muestra de nuestra afirmación un ejemplo: con motivo de un decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 2 de enero de 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/2003, publicada en el *DOF* el 11 de febrero de 2015, promovida por un grupo de diputados en la que, entre otros preceptos, se impugnaban las fracciones XII y XXX del artículo 27 que regula como asuntos que compete despachar a la Secretaría de Gobernación los siguientes:

> XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de esta entre las dependencias de la Administración Pública Federal*; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando esta se apruebe o se modifique*; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos
>
> [...]
>
> XXX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, *a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicamaral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional* [...].

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

A juicio de los 170 diputados federales que promovieron dicha acción, las partes que hemos destacado eran contrarias a la Constitución. Lo mismo resolvió la Corte y fueron declaradas inválidas dichas "fracciones normativas". En realidad, como lo hemos expresado *supra,* no era necesario señalar tales obligaciones en dicha ley para que el titular de la Secretaría de Gobernación compareciera semestralmente ante el Senado, o bien, ante la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Aunque dicha ley no establezca esa obligación con fundamento en el artículo 93 constitucional, la comparecencia puede solicitarse por parte del Senado; el problema que se presenta en la práctica es que, no existiendo obligación expresa, una mayoría parlamentaria puede impedir que dicho servidor público comparezca o, incluso, que el mismo servidor público se rehúse a asistir a comparecer.

En Estados donde la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo se da en un ámbito de gobernabilidad democrática no es necesaria una norma que expresamente estableciera este tipo de obligaciones, sobre todo en materias tan sensibles como la seguridad nacional y la política criminal.

El párrafo tercero del artículo que aquí se comenta regula a las comisiones parlamentarias de investigación, concebidas, desde su incorporación a nuestro texto constitucional en 1977, como órganos de control parlamentario y como una facultad concedida a la oposición, de ahí la redacción que permite a la cuarta parte de los diputados y a la mitad de los senadores integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. No obstante la claridad de la redacción, estas comisiones no han alcanzado, a nuestro juicio, la importancia que estos órganos ostentan en otros países con regímenes democráticos más consolidados que el nuestro.

Si bien la exposición de motivos de la reforma política de 1977, que incorporó a estas comisiones a nuestro ordenamiento jurídico, señaló como causas principales las siguientes: *1)* encontrar fórmulas adecuadas para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados, en virtud de que los mismos habían aumentado considerablemente, y *2)* que el Congreso coadyuvara en forma efectiva en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el poder ejecutivo respecto de esas corporaciones y esta facultad se encuadra también dentro del marco de equilibrio que se buscaba entre ejecutivo y legislativo, este tipo constitucional de comisiones no ha encontrado una regulación adecuada que les permita dar más y mejores resultados.

No abordaremos aquí la teoría general de estos órganos ni las comisiones que se han creado a la luz de nuestra Constitución; eso lo hemos realizado en otras investigaciones. Destinaremos estas líneas a señalar cuáles han sido los problemas y deficiencias que a lo largo de su historia han enfrentado este tipo de comisiones, cuáles han sido sus aportaciones y cuáles son los ámbitos que deben regularse para conseguir una mayor eficacia.

Las comisiones de investigación, desde su incorporación al texto constitucional, se han enfrentado con los mismos problemas, sin que hasta la fecha se haya legislado en la materia para superar los obstáculos que impiden su eficacia. El tema se hizo de lado por lo menos en tres ocasiones recientes, a saber: en la reforma a dicho artículo

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

en 2008; cuando se expidieron los reglamentos de las cámaras, y con la aprobación de la reciente reforma político-electoral de 2014.

Hasta 2007 nosotros contabilizamos 18 comisiones de esta naturaleza que se habían constituido en la Cámara de Diputados, ninguna en el Senado. Algunas de ellas han pasado desapercibidas y otras han generado una amplia polémica. Las primeras comisiones se enfrentaron a un primer inconveniente, el escaso entendimiento de estos órganos como instrumentos de control, en un Congreso cuya mayoría pertenecía al mismo partido que el del titular del ejecutivo federal en turno, lo que nulificaba, incluso, la existencia de estas comisiones, pues no se contaba con una oposición suficiente para crearlas. A lo anterior se sumó una tergiversada interpretación de dicho párrafo que durante muchos años llevó a que las mayorías parlamentarias interpretaran que para la creación de este tipo de investigaciones se necesitaba la anuencia o permiso del Pleno de las cámaras; situación que, resulta obvio, no exige la Constitución y que con cierta frecuencia suele argumentarse para evitar comisiones incomodas para la mayoría en turno.

En 1979, a tan solo dos años de la reforma constitucional, la Comisión Banpesca recomendó en su informe final la necesidad de: "legislar en materia de facultades de investigación concedidas al Congreso de la Unión por el artículo 93 constitucional". Esta recomendación sigue vigente a 40 años de la incorporación de estos órganos al texto constitucional.

Conforme la oposición fue llegando a la Cámara de Diputados, se vio superado el requisito de solicitar las tres cuartas partes de los diputados para la creación de este tipo de comisiones, pero no dejaron de enfrentar problemas. En muy diversas ocasiones el secreto bancario ha sido interpuesto por las autoridades investigadas para no proporcionar la información que le es solicitada por este tipo de comisiones. Tal fue el caso de la segunda de las comisiones Banpesca, la del IPAB en sus diversas versiones, las comisiones que investigaron el actuar de diversos organismos de la Administración pública y la empresa "Construcciones Prácticas", S.A. de C.V., así como la del caso ISOSA.

De hecho, un dato que merece ser mencionado es que cuando más pluralidad hay en dicha asamblea, se ha incrementado el número de comisiones de esta naturaleza. Lo anterior encontró su punto de culminación con la Comisión Conasupo que, por la fuerza de la mayoría, fue concluida de mala manera, a inicios de octubre de 1996, pero ello no fue óbice para que se creara una segunda Comisión que continuaría los trabajos de investigación, tan solo un día antes de concluir el mismo mes y bajo la conformación de una nueva legislatura.

Por otra parte, este tipo de comisiones han hecho algunas aportaciones relevantes, por ejemplo, un resultado importante de la Comisión de Investigación Conasupo II fue la emisión de la Norma Técnica 316 emitida por la Secretaría de Salud, en la que fijó en 50 bq/kg el límite máximo de radioactividad para la leche producida en los países europeos y que en México se puede consumir. Otra comisión que produjo de manera colateral resultados importantes es la que investigó al IPAB II, pues motivó la aprobación de las iniciativas de la Ley del Banco de México; la fusión de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores en una sola; la creación de la Comisión

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y, a la postre, la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En el ámbito de los ajustes a la regulación de este tipo de comisiones podemos resumir los siguientes espacios de oportunidad: tiene que regularse con cuidado y precisión lo relativo a la solicitud de información por parte de los diputados integrantes de las comisiones investigadoras al ejecutivo federal y, en general, a la Administración pública. Con distintos argumentos, en la mayor parte de las comisiones creadas en estos años se les negó información relevante para sus pesquisas. Conviene regular las relaciones de estas comisiones y el poder judicial, así como los derechos que asisten a las personas o servidores públicos citados a comparecer ante sus integrantes. Otro aspecto en los que tendrá que ponerse especial atención es en que estos órganos cuenten con apoyos técnicos, propios o de la Cámara, suficientes para que apoyen las labores de investigación y se evite con ello la contratación de despachos privados. Una regulación más precisa exige, también, el tema de los resultados o informes de las comisiones o sobre quién debe ejercer la presidencia de las mismas.

Las anteriores propuestas podrían hacerse por la vía legal y reglamentaria, resta decir que la regulación de estas comisiones en ambos reglamentos de las cámaras no es clara, incluso en ocasiones es confusa, y ello no contribuye al fortalecimiento de estos órganos.

Un aspecto que sí exigiría reforma constitucional y que hoy parece ser claro es el alcance de este tipo de comisiones, cuyo ámbito debe ser más amplio, pues su objeto de investigación cada vez es menor, ya que los organismos descentralizados tienden a desaparecer, al igual que las empresas de participación estatal. Nosotros venimos proponiendo, desde hace tiempo, que las comisiones de investigación deben ser órganos parlamentarios de carácter temporal instados, preferentemente, por los grupos parlamentarios minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno respecto de aquellos asuntos de interés público cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por el otro, al fortalecimiento del Estado democrático.

Si lo que realmente queremos es que estas comisiones constitucionales funcionen debidamente e impacten en la vida política y social de nuestro país, es necesario discutirlas y reformarlas con responsabilidad de Estado. Bien regulados, este tipo de instrumentos de control pueden ofrecer grandes beneficios al sistema de rendición de cuentas.

El penúltimo párrafo del presente artículo regula la pregunta parlamentaria escrita. No obstante que desde la doctrina había pronunciamientos para su incorporación en nuestro derecho, la pregunta parlamentaria en México no existió sino hasta la reforma constitucional de agosto de 2008 que la incorpora a los artículos 69 y 93, precisada en el primero de estos artículos mediante la reforma constitucional de 2014 y la vincula con el informe escrito que debe presentar el presidente de la República en el que manifieste el estado general que guarda la Administración pública del país en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Con relación al artículo 93, la reforma consistió en la adición del párrafo cuarto que permitiría a las cámaras requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno federal mediante "pregunta por escrito", la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Ambos reglamentos de las cámaras regulan la pregunta a los servidores públicos antes señalados, en el caso de la Cámara de Diputados, mediante la pregunta parlamentaria por escrito en el Pleno se podrá solicitar información a los servidores enunciados en el artículo 93 constitucional. Las áreas temáticas en las que pueden formularse preguntas son las mismas en las que se divide la glosa del informe presidencial, a saber: política interior y exterior, política social y económica. Para tales efectos los legisladores deberán formular sus propuestas ante sus respectivos grupos parlamentarios de manera concisa y referirse solo a un tema de interés general para permitir una respuesta directa.

Corresponde a la Junta de Coordinación Política recibir las propuestas de los grupos parlamentarios y de los diputados independientes y, en un lapso no mayor a 10 días, hacer la propuesta de Acuerdo Parlamentario en donde establezca: *a)* número total de preguntas; *b)* número de preguntas que corresponde a cada grupo parlamentario atendiendo al criterio de proporcionalidad, y *c)* texto de las preguntas admitidas. Aprobado dicho Acuerdo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara hará llegar al funcionario las preguntas, estos deberán responder en un lapso de 15 días, contados a partir de la recepción de las preguntas. Las respuestas que los funcionarios del poder ejecutivo federal envíen a la Mesa Directiva se harán del conocimiento del Pleno y se publicarán en la *Gaceta Parlamentaria* y en la página de Internet de la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, el Reglamento de esta Cámara establece que el presidente turnará a las comisiones relacionadas con la materia las respuestas de los servidores públicos para su correspondiente análisis, valoración y, en su caso, recomendaciones. Dichas comisiones tendrán un plazo de 15 días, contados a partir de la recepción del turno por parte de la Mesa Directiva, para formular conclusiones y, en su caso, recomendaciones que se enviarán a la Junta para su conocimiento y a la Mesa Directiva para que dé cuenta al Pleno. Asimismo, el presidente enviará al titular del poder ejecutivo federal las conclusiones o recomendaciones de las comisiones una vez que haya dado cuenta al Pleno.

Por su parte, el Reglamento del Senado distingue tres tipos de preguntas por escrito, para las primeras establece que cuando se esté realizando el análisis del informe del presidente de la República a que se refiere el artículo 69 constitucional, el Senado puede solicitar mediante pregunta por escrito que amplíe la información relativa. La Junta integrará las preguntas que formulan los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes y las presenta a la Mesa para someterlas al Pleno y, en su caso, remitirlas al presidente de la República; las respuestas se turnan a las comisiones competentes y a los grupos parlamentarios, quienes las analizan, valoran y llegan a conclusiones. Tanto las preguntas como las respuestas que les recaigan, se publican en la *Gaceta del Senado*.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En segundo término, cuando por acuerdo del Pleno deban comparecer servidores públicos conforme al artículo 93 de la Constitución, con el citatorio se envían a los comparecientes las preguntas e interpelaciones que los senadores, en lo individual o en grupo, entregan previamente a la Mesa, sin menoscabo de que durante la comparecencia formulen otras preguntas o interpelaciones. Las preguntas e interpelaciones que hacen los senadores al compareciente, ya sea por escrito o en forma verbal, deben ser concisas y expresarse de tal modo que permitan una respuesta breve y directa. Cuando el compareciente, a juicio del presidente de la Mesa o de la Comisión, no responda de esta manera, le concederá nuevamente el uso de la palabra al senador que formuló la pregunta o interpelación, a fin de que señale las omisiones de la respuesta.

De conformidad con el Reglamento que venimos citando, cuando un servidor público no responda satisfactoriamente o evada las preguntas que se le formulen, el presidente de la Mesa o el de la Junta Directiva de la comisión le solicita que a más tardar dentro de los cinco días siguientes al de la comparecencia responda por escrito y remita la información completa o la omitida. De no hacerlo, previo acuerdo del Pleno, se le convoca a una segunda comparecencia, ya sea ante la misma comisión o ante el Pleno del Senado.

En el tercer caso se trata de las preguntas e interpelaciones a los servidores públicos referidos en el artículo 93 constitucional, sin mediar comparecencia, que deberán presentarse por escrito y ser firmadas por los senadores que las formulan en lo individual o en grupo. De aprobar el Pleno la pregunta o interpelación, el presidente la envía mediante acuerdo al servidor público a quien se dirige. De no aprobarla, se entiende desechada. Tanto las preguntas como las respuestas que les recaigan se publican en la *Gaceta Parlamentaria*.

A nuestro juicio, en la práctica, la pregunta parlamentaria tiene que pasar de un mero trámite para convertirse en un verdadero instrumento de control que se desarrolle, precisamente, en sesiones especiales de control parlamentario y que permitan el intercambio verbal y directo, y no solo escrito, que propicie un verdadero diálogo entre los poderes ejecutivo y legislativo. No obstante lo anterior, su reciente incorporación a nuestro derecho y sus lagunas y limitantes, la pregunta parlamentaria comienza a ejercerse por parte de los grupos parlamentarios.

Por último, es preciso hacer un comentario sobre el último párrafo de este artículo que señala: “El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos”. Esta es la primera vez (agosto de 2008) que la Constitución, después de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 2004, se refiere a la Ley del Congreso y sus reglamentos; por ello, en su momento advertimos que, de ser expedidos dichos reglamentos con posterioridad a 2004, existiría una posible inconstitucionalidad de los mismos, pues no existió durante esos años un fundamento constitucional para que las cámaras, de manera separada, expidieran sus reglamentos; la inconstitucionalidad no se presentó, pero lo cierto es que aunque se haya modificado este precepto y otros artículos constitucionales para introducir la frase “Ley del Congreso y sus reglamentos”, el problema sobre la escala normativa de las fuentes del derecho parlamentario sigue sin resolverse, ya que dicha frase, a mi juicio, no puede ser considerada un funda-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

mento constitucional para que cada Cámara expida, por separado, sus propios reglamentos; máxime cuando está vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (formal y materialmente ley) que se derogó por estos reglamentos unicamerales, por nombrarlos de alguna forma; se olvida que para derogar el Reglamento para el Gobierno interior es necesario —de acuerdo con el artículo 72, inciso F— observar los mismos trámites establecidos para su formación, lo cual, resulta evidente, no sucedió. Tampoco es trivial señalar que no existe, hasta el momento, una Ley del Congreso como lo señala el precepto que aquí se comenta, la norma que rige hoy, especialmente a los órganos del Congreso, se denomina Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder,* Madrid, Ediciones Argentinas, 1995.

Aragón Reyes, Manuel, *Gobierno y Cortes,* Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 23 y 24.

García Roca, Javier, "Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, julio-diciembre de 2017, pp. 3-49.

López Guerra, Luis, "El titular del control parlamentario", *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario,* Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 163 y ss.

Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1998.

Mora-Donatto, Cecilia, *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?,* México, UNAM, 2013.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, UNAM, 2019.

Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

Cecilia Mora-Donatto

REFORMAS

1. *DOF* 31-01-1974
2. *DOF* 06-12-1977
3. *DOF* 31-12-1994
4. *DOF* 02-08-2007
5. *DOF* 15-08-2008
6. *DOF* 10-02-2014

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m