

LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (1960)*

Andrés Serra Rojas

I.

Nuestro sistema presidencial —unipersonal e irregular— ha realizado la unidad de acción del poder ejecutivo, y ha extendido su influencia a los demás poderes de la Unión que han perdido aspectos importantes de su autonomía y hasta cierto punto limitado y desvirtuado el principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución.

Estamos en presencia de serias anomalías funcionales de nuestra organización política. Es necesario distinguir el órgano hipertrofiado, que es aquel que por circunstancias anormales, no cumple con las funciones que le son propias y exige una revisión de las leyes que lo gobiernan. En otros casos, debemos analizar las imperfecciones transitorias o temporales de los mecanismos políticos actuantes, que eliminan o traspasan el sentido de la ley. Estas situaciones pueden ser superadas bajo un estricto sistema de responsabilidades y propósitos de perfeccionamiento gubernamental.

En los regímenes autoritarios —que cada día comprenden un número mayor de países— no hay otro camino que el de la sumisión incondicional de los poderes Legislativo y Judicial. Para los regímenes de derecho, la falla de las instituciones es perjudicial a todos, ya que entorpece la acción política y administrativa de los gobiernos.

* Conferencia dictada el 6 de septiembre de 1960, en el Salón de Actos del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, extracto tomado del libro AA.VV., *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, Porrúa, 1962, pp. 221-252, (reproducido en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1987, pp. 805-830) [N. del E.].

No debemos confundir las dictaduras presidenciales al margen del orden jurídico, con el sistema moderno y necesario del presidencialismo constitucional —fuerte y unitario, eficaz y responsable— que se integra ante las exigencias de los tiempos que corren. El primero desconoce el régimen de las libertades fundamentales y menosprecia la dignidad del hombre, en tanto que el segundo, las exige y asegura para el fortalecimiento del régimen. La libertad sigue siendo —aún en estas épocas de tribulaciones— un ingrediente que fortalece las instituciones, mientras que la opresión pervierte la acción de los gobernantes. La división de poderes, dice Tena Ramírez, no es meramente un principio doctrinario, logrado de una vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política, proyectada en la historia.

El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el presidente de la República, que es el titular de la función administrativa y que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa que desborda y rebasa el frío esquema de las normas constitucionales.

Por lo que se refiere al titular del Poder Ejecutivo Federal, el artículo 80 de la Constitución establece: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará ‘presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.” El artículo 2o., sección I, 1, de la Constitución de los Estados Unidos de América, dice: “Se deposita el Poder Ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos de América”.

Alexis de Tocqueville comentó: “La estructura del gobierno estadounidense no sería apropiada para un pueblo que no hubiera sido acostumbrado a dirigir sus propios asuntos o un pueblo en el cual la creencia de la política no haya descendido hasta las clases más humildes de la sociedad”.

En los países de sistema federal de tipo presidencialistas como el de los Estados Unidos de América o como el nuestro, ofrece caracteres diferentes a otros Estados.

Convienen los tratadistas de derecho constitucional en que la expresión “Poder Ejecutivo” es todavía indefinida en cuanto a función. Y señalan que el artículo 11 de la Constitución de los Estados Unidos de América es también uno de los llamados capítulos indefinidos. La existencia de un “poder” y además de un “Poder Ejecutivo” la encontramos

claramente en el pensamiento político inglés tradicional, que sin duda alguna, influenció tanto las doctrinas políticas, como los textos constitucionales de otros países.

Diversos pasajes de las obras de Locke, Blackstone y otros —que juzgo de momento innecesario repetir— aluden en forma definida “al Poder Ejecutivo”. Cosa que encontramos en las obras de los pensadores franceses como Montesquieu y en diversos autores estadounidenses, principalmente los que participaron en la redacción de la Constitución de Filadelfia.

Estos últimos creen encontrar el antecedente estadounidense de un Poder Ejecutivo, en las facultades que la corona inglesa asignó a los gobernadores de los territorios reales y posteriormente en sus primeras declaraciones constitucionales.

En México el virrey aparece como un órgano ejecutivo si bien no es posible hacer un paralelo justo entre la institución colonial y nuestras instituciones jurídicas posteriores. Nuestros libertadores asumen todos los poderes, hasta Iturbide que pretende iniciar una reforma monárquica. Fuera de los intentos no realizados, la primera forma de organización del Poder Ejecutivo debemos encontrarla en las cartas de 1824, principalmente de la Constitución federal de ese año, inspirada en el modelo estadounidense sólo en lo que se refiere al presidente de la República, porque por lo que se refiere a los secretarios de Estado, el antecedente está en la Constitución española de Cádiz de 1812.

No me sería posible en estos momentos de que dispongo, relatar a ustedes todos los problemas entre el Congreso y el presidente de la República de los Estados Unidos de América. En ocasiones el Congreso fue un poder dominante y en ocasiones la acción presidencial poderosa y avasalladora. A mediados del siglo pasado se decía que el Congreso se estaba convirtiendo en el organismo gobernante de la nación y en otras se buscaban los medios legislativos y jurisdiccionales para contener el inmenso poder del presidente.

Por lo que se refiere a México, el Congreso fue finalmente más fuerte que Iturbide, para luego convertirse en un instrumento del Poder Ejecutivo en situación que mantiene indefinidamente. El Congreso fue hostil al señor presidente Juárez a partir de 1865 pero la tremenda fuerza política e indomable carácter del presidente fueron superiores a cualquier acción legislativa. El general Díaz gobernó largamente a la nación con un Poder

Legislativo sumiso e ineficaz. La XXIII Legislatura durante el gobierno del señor Madero es ejemplo de una estructuración de diversas fuerzas políticas, que no tardaron en estallar rompiendo el equilibrio político. Los gobiernos revolucionarios han encontrado en el Poder Legislativo un órgano de colaboración —y fuera de muy contadas ocasiones de discrepancia política— el Congreso es un órgano de expresión de la política presidencial.

La situación constitucional del presidente de la República es relevante, directamente ejecutiva y de proyecciones decisivas, en materia nacional e internacional, pudiéndose resumir toda esa magna labor en estos términos:

1. El presidente de la República es el primer magistrado de la nación.
2. Es el jefe de la administración pública.
3. Es el jefe ejecutivo de la nación.
4. El órgano exclusivo de las relaciones internacionales. Ya indicaremos la intervención complementaria del Senado.
5. Es el jefe nato del Ejército y la Armada.
6. Es preeminentemente el líder legislativo. Ejerciendo la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, el presidente realiza una magna obra legislativa, que somete a la consideración del Poder Legislativo.
7. Es el órgano por excelencia que dirige y determina el ejercicio de la función política.
8. En contra de la opinión del presidente Wilson, manifiesto que el presidente y no el Congreso, es el órgano dominante de una sociedad.
9. El presidente, a mi juicio, debe ser el líder del partido que lo lleva al poder, sin menoscabo de los legítimos derechos de los otros partidos.
10. El presidente debe ser el principal sostén de la Constitución, cumpliéndola, interpretándola, haciendo que los demás la cumplan. Si la Suprema Corte declara una ley inconstitucional, no debe seguir ejecutándola, salvo que interfiera con alguna de sus facultades esenciales, para este efecto al Poder Legislativo le incumbe examinar esta materia.

11. El mantenimiento de la legalidad es el principio rector de la acción ejecutiva.

II. LA SUPREMACÍA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Toda la vida política de México, gira alrededor de la acción del presidente de la República. Este poder tan absoluto deriva de las siguientes consideraciones:

1. Ineficacia del Poder Judicial para contrarrestar los actos contrarios a la ley realizados por la administración pública. La debilidad es la condición complementaria del Poder Judicial, dijo Rabasa, en términos de parecer virtud porque sirve para mantener otras virtudes. La importancia que lo reduce al silencio cuando sus mandatos se burlan o atropellan parece que enaltece su autoridad con desaire, al presentarlo unido a la ley en su agravio común.

2. Concentración en sus manos de todos los asuntos, de cualquier naturaleza, que desee conocer. Es incuestionable, dice Gaxiola, que el presidente constituye el órgano preponderante del Estado, el llamado a realizar la doctrina social que sustenta la vida del país. Sin embargo, en teoría, nuestra teoría, embelesada con la facultad altísima de que dispone el Poder Judicial, de interpretar definitivamente los principios de la Constitución, que sean susceptibles de caer bajo su conocimiento en las querellas del derecho privado, caracteriza nuestro régimen, igual que el estadounidense, como el sistema de la supremacía judicial. Lambert lo llama el gobierno por los jueces y Burges lo caracteriza como la aristocracia de la toga, en tanto que Gilbert Roe, en actitud más iconoclasta que polémica, afirma que no se trata sino de una oligarquía judicial. A pesar de tan hinchados calificativos el Poder Judicial es congénitamente débil. Carece de iniciativa; no puede actuar sino a instancia de parte agraviada —por quien resulte afectado en sus intereses jurídicos, dice la ley— en tanto que el Ejecutivo tiene a su cargo la acción para el mantenimiento y dirección de la vida nacional; dispone a su arbitrio de la fuerza y de la iniciativa, con tal que ambas se encuentren dentro de los límites constitucionales.

3. Ejercicio de facultades constitucionales de enorme amplitud e importancia. Todo el poder se ha instituido para el bien de la comunidad y no para la utilidad egoísta de los gobernantes.

4. Ejercicio de actos al margen de la Constitución y referidos a toda la vida del Estado. La insuficiencia del Poder Judicial y el manejo inicial del procedimiento de responsabilidad, hacen prácticamente irresponsable a los miembros del Poder Ejecutivo. Los romanos dirían que *quid custod, custoded*.

III. LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1. *Las instituciones administrativas centralizadas*

[...]

2. *Las instituciones descentralizadas*

[...]

3. *Comisiones*

[...]

4. *Empresas privadas de interés público*

[...]

5. *Doble régimen jurídico*

[...]

6. *Otra terminología de las leyes*

[...]

IV. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

1. *Funciones políticas*

En un país de régimen presidencial como el nuestro, la función política considerada en su aspecto general corresponde al Poder Ejecutivo federal y en particular, a su titular el presidente de la República.

La Suprema Corte puede realizar actos políticos cuando mantiene sus relaciones con los otros poderes, o se erige en tribunal pleno para examinar la constitucionalidad de la ley, o examina los casos de contenido político como la aplicación del artículo 97 de la Constitución. Fuera de estos casos su actuación principal es la función jurisdiccional, o sea la misión de constatar o declarar el derecho.

El Poder Legislativo federal tiene como función principal la de elaborar las leyes federales y la de actuar administrativa o jurisdiccionalmente en los casos de excepción que señala el artículo 73 de la Constitución.

La misión de este poder es política en el sentido amplio de este concepto, pero no le corresponde al Poder Legislativo federal ni la función política en general, ni compartir aspectos de esta función con el Ejecutivo de la unión.

Recientemente se suscitó el caso de funcionarios de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dando a conocer su criterio político sobre un grave problema internacional. Se discutió si estos conceptos deberían o no corresponder como criterio del Estado mexicano. Finalmente se estimó que era una opinión personal y que incluso la Comisión Permanente no tenía facultades para asumir esta responsabilidad.

Quedaba por discutir si el Congreso tiene una función política relevante. Desde luego la misma Constitución señala casos de esta índole como los que se refieren a las relaciones con otros poderes, el informe presidencial, el informe de los secretarios de Estado.

Pero debemos partir de esta afirmación importante: no hay tema o problema nacional que no pueda ser enjuiciado por el Poder Legislativo federal, ya sea en ocasión de la elaboración de la ley, de su discusión y aprobación y aun en los casos que así lo estime pertinente. Pero su opinión sólo puede contenerse en los términos de la ley o del acto que realice.

En cambio, al presidente de la República le corresponde constitucionalmente fijar la política general de la nación. Esta política no tiene más límite que el mismo orden constitucional. Él puede hacerlo de una manera general, para que a su criterio se ajusten todos los actos de la administración pública.

¿Cuál sería la situación jurídica de una resolución del Congreso o de cualquiera de las Cámaras, la de Diputados o la de Senadores, recomendando al Ejecutivo siga una determinada política en materia internacional, económica, educativa, etcétera? Debe examinarse si constitucionalmente están autorizados para un acto de esta naturaleza. La respuesta es negativa si consideramos que de acuerdo con el artículo 70 constitucional toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Desde luego no estamos en presencia de una ley. Y por lo que se refiere a un decreto de tal naturaleza, no existe en la Constitución ningún precepto que autorice al Poder Legislativo para expedirlo.

Toda ley tiene indudablemente un contenido político, siempre limitado por el texto constitucional. El inciso g) del artículo 72 constitucional expresa: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. De acuerdo con este precepto, fuera del caso indicado de los decretos, si el Congreso quiere hacer la interpretación de una ley, no tiene otro camino que modificarla si tiene para ello facultad. Esto se denomina la interpretación auténtica de la ley.

Para los fines de esta exposición es conveniente que distingamos las funciones políticas y las administrativas del presidente de la República desde el punto de vista de la doctrina política.

La función política se caracteriza por ser una función de dirección y de iniciativa a diferencia de la función administrativa que es una función de subordinación y de realización práctica.

La *función política* implica la libre iniciativa presidencial, una actuación discrecional que no tiene otro límite que el bien público. Es la suprema y determinante fuerza que opera en el derrotero del Estado, considerado éste en su conjunto, en su unidad. La tarea política es una tarea de gobierno, en tanto que la tarea administrativa es una actividad vinculada jurídicamente, encaminada a la gestión de asuntos de beneficio público.

La administración es acción, conjunto de medios operativos que hacen realidad el propósito del legislador. Manejo de servicios públicos, atención de necesidades vitales o necesarias para una sociedad. Al Estado le incumbe la satisfacción de las necesidades públicas normalmente con la colaboración de los propios interesados y secundariamente por medio de la coacción cuando así lo reclama el interés social.

El gobierno fija la *política internacional*, es decir, señala los lineamientos bajo los cuales se desenvuelven nuestras relaciones con otros Estados. El artículo 89, fracción X, fija como facultades y obligaciones del presidente de la República: Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolas a la ratificación del Congreso federal.

También le corresponde al presidente de la República fijar la *política económica nacional*. Dentro del marco del orden jurídico positivo el presidente fija los lineamientos bajo los cuales se desenvuelve la *política financiera* de la nación. Si el país es de izquierda o de derecha, inter-

vencionista o no intervencionista, esto sólo puede deducirse del texto de nuestra Constitución y de las leyes vigentes. La *política educativa* de la nación está contenida en los artículos 3o. y 73, fracción XXV de la Constitución y en la ley orgánica de educación pública. Pero todo su orden jurídico tiene necesariamente una *política* para su realización efectiva y ésta sólo le incumbe al presidente de la República, refrendada por el secretario de Educación Pública.

El Congreso aprueba las leyes sobre vías generales de comunicación y materias que le sean afines, pero la *política vial* es propia del presidente con el refrendo de sus secretarios de Obras Públicas y el de Comunicaciones y Transportes.

2. Funciones legislativas

La función legislativa formalmente es una función que corresponde en materia federal al Poder Legislativo federal, artículos 70 y 72 por excepción puede el Poder Ejecutivo realizar materialmente actos legislativos, o actos estrechamente vinculados a los actos legislativos.

El acto típico de la función jurisdiccional es la ley, artículo 70 de la Constitución, o sea el acto creador de situaciones jurídicas generales, impersonales.

Las funciones legislativas que corresponden al Poder Ejecutivo federal son las siguientes:

- A. Derecho de iniciar leyes (artículo 71, fracción I de la Constitución).
- B. Promulgación de la ley (artículo 70 de la Constitución).
- C. Publicación de la ley.
- D. El veto de la ley (artículo 72, fracciones a), b) y j).
- E. Facultad para legislar en determinadas materias:
 - a. Artículo 131 de la Constitución. Materia económica.
 - b. Legislación extraordinaria:
 - a'. Legislación sanitaria (artículo 73, fracción XVI de la Constitución).
 - b'. Legislación de urgencia (artículo 29 de la Constitución).
 - c. Artículos transitorios de la Constitución.
- F. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal en los términos de los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución.

G. Los contratos colectivos de trabajo.

H. Relaciones con los otros Poderes:

- a. El presidente con el Congreso (artículo 69 de la Constitución).
- b. Los secretarios de Estado con el Congreso (artículo 93 de la Constitución).
- c. Con los gobiernos de los estados (artículos 120 y 121).
- d. Convocar al Congreso.
- e. Apertura de sesiones.

El derecho moderno define la promulgación como el acto por el cual el jefe del Estado vuelve la ley o el decreto perfectos, proclamando la existencia de la ley nueva y permitiendo su ejecución.

Podríamos agregar que mediante el acto de la promulgación, al estampar su firma el presidente de la República en una ley o decreto, afirma en ella la determinación del poder público de su cumplimiento. Promulgar es garantizar el cumplimiento de un mandato legal.

No está por demás señalar que promulgar es dar a conocer a la población una ley. Sin embargo, el concepto de promulgar ha evolucionado y la doctrina le asigna una doble función de autenticación y de publicación.

El acto legislativo perfecto es aquel en que se han cumplido y agotado las prescripciones constitucionales y hacen la ley inobjetable en su primera fase de elaboración, por no haberse vetado la ley, o en caso de hacerse, se modificaron o no se aceptaron.

Promulgar es involucrar la fuerza del Estado en el cumplimiento de las disposiciones legales.

Publicar es simplemente darla a conocer publicándola en el Diario Oficial o en las publicaciones que además se señalen (artículos 3 y 4 del Código Civil).

La promulgación forma parte de la función legislativa porque es el complemento final y necesario del proceso legislativo.¹

Respecto de la publicación puede catalogarse como un acto simplemente administrativo.

El artículo 72 de la Constitución expresa:

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el re-

¹ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 1958, p. 412.

glamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, *se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

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

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

El veto es la oposición que la Constitución autoriza al presidente de la República, para no promulgar una ley. El derecho de veto es un principio de derecho constitucional reconocido tanto en las repúblicas como en las monarquías.

El veto como la promulgación es un acto legislativo complementario. Mediante él se pueden revisar nuevamente leyes o decretos inconvenientes para la vida de un país. Y en caso de que el Poder Legislativo resuelve llevar adelante la aprobación de un texto legislativo, además de legislativo es un acto eminentemente político.

3. *Funciones administrativas*

Como jefe de la Administración Pública el presidente tiene las funciones siguientes:

- A. La función ejecutiva.
- B. Las funciones materiales complementarias.
- C. Las funciones administrativas especiales:
 - a. Nombramiento de funcionarios y empleados.
 - b. Recaudación de impuestos.
 - c. Egresos federales.

- d. Funciones militares.
- e. Funciones internacionales.
- f. Funciones económicas.
- g. Funciones de policía.
- h. Actividades extraordinarias:
 - a'. Calamidades públicas.
 - b'. Suspensión de garantías.
- i. Declaración de guerra.
- j. La expulsión de extranjeros indeseables.
- k. Las demás que señalan la Constitución o las leyes.

A. Es función del presidente de la República la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ejecutar es realizar, llevar a la práctica el mandato de la ley, ya sea que se cumpla lo que ella autoriza, o que se haga efectiva al aplicarse en las situaciones que establece.

El acto ejecutivo no da espera ni permite que se difiera a otro tiempo la ejecución. En principio ejecutar es realizar un propósito con prontitud y eficacia. Es el mismo sentido de la ley, el que nos permite medir el alcance del pensamiento de legislador.

Aun cuando el Ejecutivo obre en uso de facultades discrecionales o de cualquier otra manera que él prevea, la ejecución de la ley tiene un significado especial, que es la amplia facultad para juzgar de su ejecución.

El artículo 89 de la Constitución señala en su fracción I la facultad de ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión y las demás fracciones debemos también señalarlas como de ejecución de la ley, cuando esas fracciones están reguladas por una ley que necesariamente debe apoyar la acción del Ejecutivo.

Pero debemos examinar esa facultad en relación con las demás disposiciones de la Constitución para sentar un criterio más general y más clasificado. *El presidente de la República no tiene el monopolio de la ejecución de la ley*, a los tribunales les corresponde la función de ejecución de la ley de acuerdo con la naturaleza de la función jurisdiccional. El Poder Legislativo participa de la ejecución de la ley como en los casos de los empréstitos y créditos y sus reglas de aplicación.

También el ciudadano participa de la ejecución de las leyes, pongamos como ejemplo, cuando en materia fiscal el causante formula sus manifestaciones, exhibe sus libros, rinde dictámenes u opiniones o en los casos en que un particular denuncia un crimen.

La facultad más importante que la Constitución asigna al presidente de la República, es la de *ejecutar las leyes* que expide el Congreso de la Unión.

El artículo 89, fracción I, constitucional señala entre las facultades y obligaciones del presidente de la República la siguiente:

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

Entre los tratadistas mexicanos, existen serias discrepancias sobre la interpretación de esta fracción:

Algunos autores, entre ellos el doctor Gabino Fraga, considera que en esta fracción existen tres facultades diversas:

- A. La promulgación de las leyes;
- B. La ejecución de las leyes; y
- C. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Otros autores, entre ellos el doctor Felipe Tena Ramírez, opina que sólo existen dos facultades, la de promulgar y la de ejecutar las leyes.

Como afirmo más adelante, la facultad reglamentaria es un principio jurídico que no necesita incluirse en el texto constitucional.

En verdad es difícil desprender la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo de este solo precepto, ya que salvando la expresión de “promulgar” que tiene su sentido propio; el resto de este precepto guarda un sentido lógico con el concepto de “ejecutar las leyes”. ¿El verbo proveer significa, prevenir, juntar y tener pronto los mantenimientos u otras cosas necesarias para un fin?² y también significa disponer, resolver, dar salida a un negocio o suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin.

Según la Constitución la función de ejecución de la ley, es al mismo tiempo una facultad y una obligación. Es la ley la que determina si estamos en presencia de una facultad o de una obligación para el Ejecutivo o de ambas simultáneamente.

² *Diccionario de la Real Academia.*

Como facultad es una actitud, potencia física o moral, que implica un poder, o derecho para hacer una cosa. Como obligación es una imposición, o exigencia moral que debe regir la voluntad. Un vínculo que sujeta a hacer o a abstenerse de hacer una cosa, establecida por precepto de ley.

Como facultad, el presidente es revestido por la ley de un poder para realizarla. Como obligación es una exigencia legal ineludible, que lo obliga a circunscribirse a sus términos.

Ejecutar viene del latín y significa consumir, cumplir. Poner por obra una cosa. Ejecutivo es el que ejecuta. La idea de ejecución es llevar a la práctica, realizar una cosa.

El Acta Constitutiva de 1824 en su artículo 16, fracción I, dice: “Artículo 16. Las atribuciones del presidente, a más de otras que se fijaron en la Constitución son las siguientes: I. *Poner en ejecución* las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en la exterior, y su misión y libertad en lo interior”.

La Constitución de 1824 en su artículo 110 enumera las atribuciones del presidente: “III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior”.

La fracción II es clara sobre la facultad reglamentaria: “II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales”.

El artículo 17 de la ley cuarta de las Leyes Centralistas de 1836 se refiere a las atribuciones del presidente de la República, pero no hace alusión al concepto de “ejecución de las leyes”, ya que emplea otros términos como “hacer guardar la Constitución”, “observar la Constitución” y otras.

El primer proyecto de constitución del 26 de agosto de 1842 sigue en sus términos a la constitución de 1836. El artículo 95 expresa que corresponde al presidente de la República: “II. Expedir con sujeción a las leyes, las órdenes, decretos que juzgue convenientes para la mejor administración pública en los ramos que su incumbencia, y dar con acuerdo del consejo los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos”.

El segundo proyecto de Constitución del 3 de noviembre de 1842 en el artículo 79 indica que corresponde al presidente de la República: “II.

Dar con sujeción a las leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes”.

Al revisar algunos antecedentes del artículo 89 nos encontramos su origen en el proyecto de constitución de 1856, que repite literalmente la Constitución de 1857 y la propia de 1917.

El artículo 86, fracción I, del proyecto de 1856 es igual al artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857.

La comisión de Constitución de 1856 no dejó rastro del origen de este precepto que parece haber sido una creación propia de la misma.³

El reglamento es una norma expedida por el presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas que se encuentran en el caso de la misma.

El reglamento se distingue de la ley, porque ésta por regla general emana del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento proviene del Poder Ejecutivo. Los casos de excepción indican que algunos reglamentos pueden ser elaborados por otros poderes distintos del Ejecutivo, tal es el caso del Reglamento interior del Congreso.

No hay materias del dominio exclusivo del legislador y materias del dominio exclusivo del reglamento. En la Constitución se señala el campo de acción del poder Legislativo que produce la ley; en cambio el poder reglamentario tiene como límites las determinaciones de la ley.

La función reglamentaria específicamente corresponde en la doctrina, la ley y la jurisprudencia al presidente de la República. He sostenido el criterio de que no debemos perder el tiempo en inútiles interpretaciones del artículo 89 fracción I de la Constitución, porque siguiendo el criterio de la doctrina constitucional del vecino país, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no necesita incluirse en ningún texto, porque se trata de un principio universal de derecho. Las razones por las que la Constitución confía al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria es en virtud de que este está en mayor contacto con la realidad social de una comunidad y apremiado constantemente por los problemas de las mismas. Otros argu-

³ En el Congreso Constituyente de 1857 el único dato de referencia es el siguiente: Francisco Zarco, sesiones del 17, 20 y 26 de octubre de 1856, tomo 2, pp. 467-469 y 473-477. Comentaron este precepto los constitucionalistas mexicanos del siglo XIX: Castillo Velasco, *Derecho constitucional*, Capítulo XVII; y Rodríguez, *Derecho constitucional*, pp. 595-678.

mentos se fundan en la competencia técnica de las dependencias gubernamentales, y la facilidad con la que puede un reglamento modificarse y adaptarse a cualquier situación por delicada que se le considere.

El poder reglamentario no tiene más límites que apoyarse en el principio de la legalidad con la obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu; la imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir en un reglamento la libertad o derechos de los ciudadanos y la imposibilidad de tocar materias o tomar disposiciones, reservadas por el legislador en la Constitución, la ley o por una costumbre reconocida en la jurisprudencia.

La facultad reglamentaria ha figurado en todas las constituciones mexicanas, desde la Constitución española de Cádiz de 1812 hasta la Constitución actual. Esta facultad se le ha otorgado al presidente en una forma clara y sin reticencias.

Hemos de insistir que el reglamento que expide el presidente de la República debe ajustarse a la ley, sin invasiones de los derechos humanos. Tal ha sido el punto de partida para impugnar todos los llamados reglamentos autónomos, verdaderos peligros para los ciudadanos.

4. *Funciones jurisdiccionales*

La función jurisdiccional del Estado consiste en la realización de actos que tiene por objeto y finalidad la determinación o declaración del derecho.

Esta función se entrega en el derecho constitucional, al Poder Judicial federal, integrado en los términos del artículo 84 de la Constitución.

Este criterio formal es válido como principio general, si aludimos a los casos de excepción que la misma ley constitucional señala. Por consiguiente, materialmente la función jurisdiccional corresponde al Poder Judicial de la federación, pero los poderes Legislativo y Ejecutivo pueden realizar actos materialmente jurisdiccionales.

La función jurisdiccional materialmente considerada, que por excepción corresponde al presidente de la República, es la siguiente:

1. Funciones jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación.
2. Funciones que corresponden al Tribunal de arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

3. La jurisdicción en materia agraria.
4. La jurisdicción en materia obrera.
5. Los demás casos en que por la naturaleza del propio acto realizado por la administración puede considerarse como jurisdiccional como en el caso de las oposiciones administrativas y demás.
6. Debemos hacer referencia también a todas las facultades que le otorga el título cuarto de la Constitución denominada: “De las responsabilidades de los funcionarios públicos” (artículos 108 a 114).

V. LA HISTORIA SIGUE SU ANGUSTIOSO DERROTERO, PERO LOS GRANDES IDEALES PERDURAN SOBRE TODAS LAS COSAS TRANSITORIAS DEL MUNDO

De este modo llegamos al final de esta exposición en la que hemos procurado sintetizar sucesos históricos, analizar doctrinas y textos constitucionales e interpretaciones de todos los tiempos.

Gladstone afirmó que la ley constitucional de Filadelfia es la obra más maravillosa jamás concebida en algún determinado momento por el cerebro o el propósito del hombre. Y James Bryce agregó: “Es superior a cualquier otra Constitución escrita, por la calidad intrínseca de su articulado, su adaptación a las circunstancias étnicas, la sencillez, brevedad y precisión de su lenguaje, la sensata mezcla de exactitud en los principios y la elasticidad de un detalle.”

Esta fue la fuente constitucional a la que ocurrimos cuando nacíamos a la vida independiente. Pero hemos señalado cómo la estructura sociológica de México y sus condiciones económicas fueron totalmente “diferentes a la de nuestros vecinos”. No es lo mismo trasplantar una inmensa población europea con largos siglos de experiencia, que afrontar las realidades de núcleos humanos siempre desamparados y explotados. La norma constitucional no tiene la vitalidad cultural que requiere la adopción de un principio, que parte del supuesto de una férrea cultura cívica y de una preparación intelectual diferente.

Las dos grandes fuerzas negativas materiales e históricas de nuestras instituciones políticas, fueron la violencia y la corrupción insidiosa. Se sabía que robar al Estado era igual que robar al pueblo que lo sustenta. Y

la sociedad recibía con los brazos abiertos a los vencedores de la riqueza, a los que sin ningún escrúpulo enseñaban, no sus valores morales, sino sus cuantiosos y mal habidos capitales.

VI. LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Hace algún tiempo en otra conferencia que fue objeto de vivos comentarios pronunciada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a invitación de los funcionarios judiciales, afirmé “que la Presidencia de la República no es un puesto burocrático, sino un caudillaje moral”. En un informe presidencial de aquella época se dijo un concepto diferente. Más tarde confirmé mi apreciación en la doctrina política, y en el comentario didáctico.

Por su parte el presidente Roosevelt había afirmado que la presidencia no es meramente un cargo administrativo, eso es secundario. Es preeminentemente un sitio de dirección moral.

Pero es difícil a los Ejecutivos ajustar su pensamiento con exactitud matemática, porque la vida social es una vorágine incontenible y es la que exige continuos ajustes, acomodamientos, un continuo transigir, esperar o dejar hacer. Cuando el problema llega a su clímax el único camino es la acción ejecutiva, el mandato último sin vacilaciones, la palabra final en la que siempre se compromete hasta la propia responsabilidad histórica.

La plenitud de poderes públicos unidos a la habilidad presidencial hace del presidente el supremo árbitro de la vida nacional. A él le corresponde aquella suprema tarea en que fincan los pueblos su felicidad o su desventura: el equilibrio de la vida social y el pasar sobre las propias convicciones cuando así lo exige el momento histórico.

Y se erige sobre todos sus súbditos para exigirles el cumplimiento de deberes inexorables “porque es principio de justicia social el exigir a los individuos cuanto es necesario para el bien común”.

Pero ningún funcionario por elevado que él sea puede estar por encima de la ley. Aludimos a una importante ejecutoria pronunciada en el vecino país del norte en la resolución *United States vs. Lee*. El juez Lee a nombre de la Corte manifestó: “Ningún hombre de este país es tan importante como para estar por encima de la ley”. Ningún funcionario de la ley puede desafiar esa ley con impunidad. Todos los funcionarios

del gobierno, desde el superior al inferior, son criaturas de la ley y están obligados a obedecerla. Es el único poder supremo en nuestro sistema de gobierno y todo hombre que al aceptar un cargo participa de sus funciones queda más firmemente obligado a someterse a esa supremacía, y a observar las limitaciones que impone al ejercicio de la autoridad conferida por ella.