

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO

ROSA ISABEL ESTRADA
Becaria del Instituto de Investigaciones
Jurídicas, UNAM.

I. Introducción

El jefe del poder ejecutivo en México es la figura política preponderante en nuestro sistema político, debido a que por sus funciones y poderes constituye el centro nervioso de tal sistema. Asimismo, el presidente y el partido oficial son las dos instancias que articulan todos aquellos intereses políticos que configuran nuestro sistema.

El poder del presidente de la República ha “prevalecto gracias a los preceptos constitucionales y a pesar de ellos”.¹ Formalmente, la Constitución consigna una rigurosa separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Pero esa tajante separación formal no existe en la realidad, ya que el presidente de la República ejerce un extraordinario control sobre los poderes legislativo y judicial.

No obstante, el poder del presidente tiene limitaciones; la más importantes de ellas son: el carácter transitorio de su mandato, consecuencia de la no reelección y el hecho de que la pirámide política que culmina en el presidente no es monolítica, sino que existen pugnas por el poder, dentro y fuera del partido oficial. De igual manera, la no reelección ha evitado la existencia de una dictadura personal. Otra limitación del poder político del presidente surge como consecuencia de la necesidad de mantener el equilibrio entre los diversos factores del poder, al hacer concesiones a alguna de las partes, y con ello limitar su poder político.²

De lo anterior puede deducirse que el régimen existente en nuestro país es presidencial. Pero si tomamos en cuenta el criterio de Duverger, quien nos señala que “el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los

¹ Goodspeed, Stephen, “El papel del ejecutivo en México”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México*, p. 15. México, 1955.

² “El presidente está obligado objetivamente, a registrar las presiones que surgen de los distintos elementos del cuerpo social y a darles expresión adecuada, no para debilitar sino para fortalecer la unidad del sistema en su conjunto.”

poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”,³ nuestro sistema es presidencialista más que presidencial.

Nuestro régimen es, pues, una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, aplicación que tiene sus raíces en una necesidad histórica (si es que hay necesidades de esta naturaleza). Nos dice González Casanova que habría sido insensato aplicar al pie de la letra la teoría clásica de la democracia; “el respeto al ‘equilibrio de poderes’ habría sido respeto a las conspiraciones de una sociedad semifeudal . . . , respetar el ‘sistema de contrapesos y balanzas’ habría equivalido a tolerar caciques y caudillos regionales”.⁴

La Constitución de 1917 otorga al jefe del ejecutivo facultades excepcionales, particularmente en materia agraria y del trabajo. El artículo 27 constitucional dice que el presidente es la “suprema autoridad agraria”. Si partimos de la base de que el Estado es el propietario originario de “las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional”, y tiene el “derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, entonces, podemos deducir que el poder que en esta materia tiene el presidente de la República como representante del Estado, es determinante. Además, el artículo 27, atribuye al Estado la facultad de “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”, para lo cual le proporciona al Estado, entre otras, la facultad de expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización.

Gran parte del inmenso poder del ejecutivo en México proviene del papel que como árbitro juega en las relaciones obrero-patronales. El artículo 123 constitucional le da al ejecutivo el carácter de árbitro entre los intereses del capital y el trabajo. Por medio de las juntas de conciliación y arbitraje, el ejecutivo interviene en los conflictos obrero-patronales. Estas juntas son las encargadas de calificar las huelgas de los trabajadores y los paros patronales, como lícitos o ilícitos. Además, el artículo 123 señala que la secretaría de hacienda hará las objeciones que haya lugar en el reparto de utilidades. Todo esto permite al presidente un amplio margen de negociación con las organizaciones de presión, obreras y empresariales (los otros poderes son ajenos a estos acontecimientos).

En el presente trabajo nos limitaremos al estudio de las facultades que, en materia legislativa, tiene el poder ejecutivo, en este caso el presidente de la república. Ya dijimos que en nuestro sistema constitucional existe una teórica división de poderes, que pretende ser una delimitación de funciones. Sin embargo, sabemos que, aunque formalmente pueden diferenciarse estos campos, materialmente unos invaden el ámbito de los

³ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 213, Editorial Ariel.

⁴ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, p. 70.

otros. Donde más claramente se observa este fenómeno es en los poderes ejecutivo y legislativo. Kelsen señala, en su *Teoría general del derecho y del Estado*, que las tres funciones clásicas de cada uno de los tres son en realidad solamente dos: la creación y aplicación de normas generales, o sea, *legislatio* y la *legis executio*.⁵

El artículo 49 de la Constitución es el que establece que el “supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Añade que “no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Esta regla tiene dos excepciones: el caso de las facultades extraordinarias, consignadas en el artículo 29 y en el caso de las facultades arancelarias consignadas en el artículo 131.

Si constitucionalmente se define con mucha claridad un sistema presidencial clásico, también pueden notarse algunos matices parlamentarios, al menos formalmente. Uno de estos matices lo encontramos en el artículo 92, que ordena que “todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del Ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos”. Esta figura se ha dado en llamar “referendo ministerial”, debido a que, en cierta medida, la firma de los secretarios implica el compartimiento de una responsabilidad del titular del ejecutivo. Este matiz parlamentario pierde este carácter si consideramos que los secretarios de Estado son meros auxiliares del presidente y que este último puede removerlos libremente de sus cargos.

Otro de los matices parlamentarios se encuentra en el artículo 29 constitucional, que exige que el presidente de la República cuente con el acuerdo del “consejo de ministros” para suspender las garantías individuales. En este caso observamos que los secretarios de Estado, que constituyen el llamado gabinete presidencial, asumen una responsabilidad colectiva; pero en este caso como en el anterior (artículo 92), no se da una responsabilidad ante el Congreso sino solamente una responsabilidad de índole moral ante la sociedad. Además, podríamos argumentar, aquí, lo mismo que en el anterior párrafo: el presidente de la república puede remover de su cargo a cualquier secretario, en cualquier momento, en el caso de que se niegue a aprobar una determinada medida.

Otra nota parlamentaria en nuestro sistema presidencial la hallamos en el primer párrafo del artículo 93 constitucional, que señala a los secretarios de Estado la obligación que tienen de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivas secretarías. Pero aun en este caso, los secretarios únicamente comparecen a rendir un informe como colaboradores del presidente de la República y no asumen ante el Congreso

⁵ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*.

ninguna responsabilidad. Sin embargo, durante el presente régimen hemos visto que los secretarios que han comparecido ante el Congreso lo han hecho con un mínimo margen de libertad, al menos por lo que se refiere a la defensa de las iniciativas concernientes a su ramo. Desde luego sería muy difícil diferenciar cuándo los secretarios están hablando por propia iniciativa y cuándo por iniciativa del presidente.

El segundo párrafo del artículo 66 constitucional prevé el caso en el cual “las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones ordinarias antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República”. Aquí se ha pretendido ver la figura de la disolución del Congreso por parte del presidente, pero no puede ser sino una mera analogía que se presenta sólo en el supuesto de que las dos cámaras no se pongan de acuerdo en cuanto al término de sus sesiones.

En el artículo 69 constitucional se señala que el presidente de la República deberá asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso y presentar un informe por escrito en el que manifieste “el estado general que guarda la Administración Pública del país”. En cierto modo, se podría pensar que en este caso existe cierta responsabilidad política del ejecutivo ante el Congreso, pero en realidad este último se limita a escuchar y aprobar, sin poder ejercer ni política ni legalmente ninguna acción contra el presidente en lo que respecta a su “mensaje”.

Los artículos 84 y 85 de la Constitución prevén los casos en que el presidente de la República pueda ser designado por el Congreso o en su defecto por la comisión permanente del mismo. Tampoco esto puede ser sino sólo una analogía con el sistema parlamentario, ya que el presidente de la República sólo puede ser nombrado por el Congreso, en circunstancias anormales.⁶

A pesar de todos estos pretendidos matices parlamentarios, el sistema mexicano es política y legalmente presidencial.

II. *Facultades extraordinarias*

Para ilustrar cómo el ejecutivo invade el ámbito del poder legislativo, analizaremos las facultades legislativas que la Constitución otorga al presidente de la República.

El sistema constitucional mexicano, como ya se dijo, adopta el principio de la división de poderes como forma de organización política, según se desprende del texto del artículo 49 constitucional; sin embargo, este mismo artículo establece la excepción a tal principio, al conceder facultades extraordinarias para legislar al presidente de la República. Es-

⁶ Este tema está ampliamente tratado en el libro *Derecho constitucional mexicano*, de Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. México, 1967.

tas facultades se encuentran reguladas por el artículo 29 constitucional. Este artículo concede al presidente de la República la facultad de suspender las garantías individuales, con la aprobación del Congreso y el acuerdo del consejo de ministros; como consecuencia, el Congreso concede al presidente de la República las autorizaciones que estime convenientes para que éste haga frente a la situación que dio lugar a la suspensión de garantías.

Respecto a la primera facultad, o sea, la de suspender las garantías individuales, el citado artículo señala las limitaciones al ejercicio de tal facultad:

1. En primer lugar esta facultad es exclusiva del presidente de la República, por lo tanto no podrá delegarla en ningún otro órgano del Estado.

2. Deberá contar con el acuerdo del consejo de ministros (secretario, subsecretario y procurador de la República) y con la aprobación del congreso, o en su defecto, si éste no se hallare reunido, por la Comisión Permanente del Congreso.

3. Esta medida será tomada únicamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

4. Sólo deberán suspenderse aquellas garantías que sean obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

5. La suspensión deberá hacerse a través de prevenciones generales y de ninguna manera referidas a un determinado individuo.

Este artículo señala en su segunda parte que, si al tiempo de la suspensión de garantías el Congreso se hallare reunido, éste podrá conceder al presidente las autorizaciones que juzgue convenientes para hacer frente a la situación; y es precisamente en este párrafo donde han sido fundamentadas las facultades legislativas extraordinarias.

Si bien el artículo 29 no especifica claramente que las autorizaciones sean en materia legislativa, tampoco establece ninguna restricción al tipo de autorizaciones que deban concederse y, por otro lado, el artículo 49 al referirse a las excepciones de la división de poderes, consignadas en los artículos 29 y 131, habla expresamente de facultades extraordinarias.

Del texto del artículo 29 se infiere que para que el Congreso otorgue las facultades extraordinarias, es necesario que antes se hallan suspendido las garantías individuales. Esto es, que el país se encuentre en un estado de emergencia y no que las facultades extraordinarias sean otorgadas en épocas normales. Sin embargo, los presidentes —en distintas épocas— han hecho uso de esta facultad en circunstancias que de ninguna manera

son las previstas por el primer párrafo del artículo 29, y sin que previamente se hallan suspendido las garantías individuales. Podría afirmarse que los distintos mandatarios no sólo han hecho uso de esas facultades, sino que han abusado de ellas regulando materias muy alejadas a la idea de situaciones de emergencia.

Esta práctica tuvo lugar en las facultades extraordinarias para legislar concedidas al gobierno del presidente Juárez, durante la vigencia de la Constitución de 1857.

Siempre ha sido motivo de controversia la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias; algunos autores afirman que las autorizaciones que se le otorgan al presidente de la República en situaciones graves para el país, no deben comprender las facultades legislativas, ya que éstas deben ser exclusivamente ejercidas por el poder legislativo, y la delegación que éste haga a otro órgano, implica concederle funciones ajenas a las que le son propias. A este respecto, Tena Ramírez cita el caso de la señora Bross, que impugnó los decretos promulgados por el presidente Juárez, expedidos a través de facultades extraordinarias, argumentando que las autorizaciones concedidas al presidente de la República no deberían comprender las de legislar, ya que el artículo que establecía tales autorizaciones no señalaba concretamente facultades de ese tipo. Sin embargo, la Corte negó el amparo argumentando que las autorizaciones que el Congreso otorga no tienen otros límites que la justa apreciación de los hechos y, por lo tanto, pueden comprender la de legislar.⁷

Poco después la Corte modificó su criterio y resolvió que la Constitución no otorgaba concretamente al presidente de la República la facultad legislativa. En febrero de 1879 vuelve al criterio original, y en esta ocasión Vallarta, como presidente de la Corte, defiende la constitucionalidad de las facultades para legislar que tiene el ejecutivo. Vallarta argumentó que en los casos de emergencia, el Congreso podría otorgar al presidente *una vez suspendidas las garantías*, autorizaciones para tomar las medidas necesarias para hacer frente a la situación. Siendo una de estas medidas la expedición de leyes.⁸

La Constitución de 1917 establece definitivamente, en el artículo 49, la facultad que tiene el presidente para legislar con relación a lo previsto en el artículo 29 constitucional.

Habiendo sido promulgada la Constitución de 1917, Carranza solicitó del Congreso de la Unión facultades extraordinarias para legislar en materia hacendaria, sin que el país se encontrara en ninguno de los supuestos previstos por el artículo 29 y sin que se suspendieran las garantías. Toda la legislación expedida de 1920 a 1938 estuvo en manos del

⁷ Tena Ramírez, *op. cit.*

⁸ Goodspeed, Stephen, *op. cit.*, p. 199.

ejecutivo, justificada esa práctica en el argumento de Vallarta, no obstante que el mismo Vallarta señalaba que era necesario para ello una situación de emergencia y la previa suspensión de garantías.⁹

En 1938, el presidente Cárdenas promovió la adición al artículo 49 constitucional para poner fin a esta práctica que tenía realmente anulado al Congreso. Tal adición es el párrafo del artículo 44 constitucional, que reza así:

“En ningún otro caso se le otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.” Es decir, se está refiriendo a la circunstancia prevista en el artículo 29, de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Aunque la adición cardenista no cambió el sentido del artículo 49, sí esclareció la intención del constituyente de otorgar estas facultades en casos graves para el país y de ninguna manera en épocas normales. Tal adición cumplió su cometido, puesto que no se han vuelto a conceder al presidente facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz.

La concesión de estas facultades al presidente Ávila Camacho, al declararse la guerra a Italia, Alemania y Japón se ajusta plenamente a los requisitos exigidos por ambos artículos (29 y 49), aunque la autorización sólo limitaba el tiempo de la suspensión de garantías y no el de la facultad de legislar. El presidente no abusó de la facultad y legisló solamente en materia administrativa, cuidándose de no regular materias que tuviesen gran trascendencia política.¹⁰

III. *Facultad reglamentaria*

El presidente de la República no sólo promulga las leyes del Congreso sino también las ejecuta, y expide los reglamentos necesarios para lograr su exacta observancia. Esta última función es lo que se conoce como facultad reglamentaria.

El reglamento tiene la misma naturaleza que una ley del Congreso; pero se diferencia de ésta en que regula aspectos específicos o concretos de una materia que ya ha sido tratada por una ley del Congreso de una manera general. La ley establece las normas generales o la política a seguir en determinada materia, y el reglamento regula con más detalle o particularidad esa misma materia. Por lo tanto, el reglamento está subordinado a la ley y no puede contradecir su contenido.

⁹ Cuando el presidente Obregón hizo uso de las facultades extraordinarias, la corte sostuvo que aunque la facultad legislativa era privativa del poder legislativo, ello no era obstáculo para que delegase sus funciones en el ejecutivo, todo en nombre de la buena marcha de la administración pública.

¹⁰ Goodspeed, Stephen, *op. cit.*, p. 204.

Otra diferencia se encuentra en que provienen de distintos órganos; la ley es creada por el Congreso de la Unión, y el reglamento lo es por el presidente de la República.

Por otra parte, se dice que la ley es autónoma porque puede existir sin que haya un reglamento de la misma, no así el reglamento que sólo puede existir si existe previamente una ley, a la cual deba desarrollar o detallar; pero esta distinción encuentra una excepción en los llamados reglamentos autónomos, que no requieren la existencia de una ley, sino que su apoyo radica directamente en un mandato constitucional.¹¹

La facultad reglamentaria está reservada exclusivamente al presidente de la República, quien en principio no puede delegarla sin ningún otro órgano del Estado.¹²

La facultad reglamentaria no está expresamente concedida por la Constitución al presidente, ya que ésta menciona en algunos de sus artículos los reglamentos, pero no señala a quién le corresponde expedirlos; pero la necesidad de ellos ha llevado a la doctrina y a la suprema corte a buscar elementos que le den validez jurídica a esta facultad. Tanto la Corte como la mayoría de los autores han coincidido en que esta facultad tiene su apoyo en el artículo 89 constitucional, que señala que el presidente de la República será el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*, y es precisamente en este último párrafo donde está fundada la facultad reglamentaria, ya que ésta no es sino una fase de la ejecución de las leyes.¹³

No obstante que la Constitución no faculta expresamente al presidente para expedir reglamentos, tal facultad está plenamente justificada en la práctica; porque los reglamentos son el medio más adecuado para lograr el cumplimiento de las leyes con mayor eficacia, son más elásticos que la ley, pues no requieren un largo proceso de creación, lo que permite una mayor adaptación a las circunstancias cambiantes de la realidad.

IV. *Facultades del ejecutivo dentro del procedimiento legislativo*

En México una ley puede ser enviada al Congreso para su discusión por tres órganos del Estado: por la Cámara de Diputados o la de Senadores, las legislaturas locales y por el presidente de la República. Pero en la práctica las iniciativas de ley son enviadas al Congreso, en su mayoría, por el presidente o, promovidas por éste; los otros dos órganos facul-

¹¹ Serra Rojas, *Derecho administrativo*, t. 1, p. 204. Editorial Porrúa Hnos.

¹² Sin embargo, los organismos y empresas descentralizadas del Estado expiden sus propios reglamentos estando en contradicción con la fracción 1 del artículo 89 constitucional.

¹³ Serra Rojas, *op. cit.*, p. 206.

tados para ello raras veces han hecho uso de dicha facultad o lo hacen en materia sin mayor importancia. El Congreso juega un papel de subordinación respecto al ejecutivo, y se ha convertido en simple tramitador de las iniciativas del presidente. Hace mucho tiempo que no se da el caso de que un proyecto del ejecutivo sea rechazado por el Congreso.

No obstante ser la facultad de iniciativa de ley sólo el primer paso en el procedimiento de creación de leyes, adquiere singular importancia tratándose de iniciativas provenientes del ejecutivo debido a la influencia política del presidente y al control político del partido.

Si los otros órganos facultados para enviar iniciativas de ley al Congreso lo hicieran, y éstas no fueran del agrado del presidente, a éste le queda la posibilidad de impugnarlas a través de la facultad de *veto* que le es concedido por el artículo 72 de la Constitución. Lo puede impugnar total o parcialmente, trayendo como consecuencia que el proyecto impugnado sea devuelto a la cámara en que se originó para ser revisado y modificado.

Para que el veto presidencial sea nulo, es necesario que el proyecto original sea sometido a votación y aprobado por las dos terceras partes de cada una de las cámaras. Si sucede esto, el proyecto será devuelto al presidente, quien está obligado a promulgarlo.

Los únicos casos señalados por la ley en los que el presidente no podrá vetar una medida legislativa son los siguientes: *a*) cuando las cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral; *b*) cuando se juzgue a un funcionario público, y *c*) cuando se convoque a sesiones extraordinarias del Congreso.

V. *Facultades del ejecutivo para celebrar tratados internacionales*

Otro medio legislativo con el que cuenta el presidente de la República es la facultad de celebrar tratados internacionales. De acuerdo con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales conforman junto con las leyes del Congreso y la Constitución, la ley suprema de toda la Unión.

La facultad del presidente de la República para celebrar tratados internacionales está establecida en la fracción x del artículo 89 constitucional que a la letra dice: "Las facultades y obligaciones del presidente de la República son... dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal."

El ejercicio de esta facultad no tiene más límite que el señalado por la propia Constitución que prohíbe la celebración de tratados que infrinjan a la misma, que restrinjan la soberanía de los Estados, que violen

¹⁴ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 404.

las garantías individuales o que puedan alterar la forma de gobierno federal.¹⁵ Otra restricción al ejercicio de esta facultad la establece el artículo 15 constitucional, que prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, así como la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

¹⁵ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, p. 398. Editorial Pax-México. México, 1973.