

# PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO (1978)\*

Jorge Carpizo

## I. LAS CAUSAS

**C**aracterística de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas. Esta afirmación resulta cierta igual en los sistemas presidenciales que en los cuasi presidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el Poder Ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida tanto para Brejnev como para Carter, para Castro como para Geisel, para Beguin como para Sadat.

Lo que caracteriza al gobierno contemporáneo es la existencia de un Ejecutivo fuerte o muy fuerte. MacGregor Burns afirma que los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las asambleas populares y las legislaturas, que el XIX y los principios del XX se señalan por la formación de los partidos, y se pregunta si actualmente, en todo el mundo, estamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo.<sup>1</sup>

\* Tomado de *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 19-28, (publicación original como tesis de doctorado: 1978), (hay 2a. ed., 2002), (N. del E.).

<sup>1</sup> James MacGregor Burns, *Gobierno presidencial*, México, Limusa Wiley, 1967, pp. 416-417.

Ahora bien, debemos inquirir cuáles son los factores que han configurado en todas partes del mundo, sin que importe el sistema político y de gobierno, un Ejecutivo fuerte —que es el centro del sistema político.

Antes de entrar a contemplar el problema expuesto, citemos a Hamilton quien, en *El federalista*, diáfananamente expuso:

Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.

De la transcrita exposición de Hamilton se puede concluir que el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.<sup>2</sup>

Ahora regresemos a la contestación de la pregunta pendiente. André Hauriou se refiere a la *hipertrofia* del Ejecutivo respecto al Legislativo, y señala para ello cuatro razones: a) *los problemas de defensa*, que incluyen incluso la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; b) *la socialización tecnocrática* de Occidente que necesita de técnicos, siendo el Ejecutivo quien cuenta con ellos; c) *los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública*, que permiten al Ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y d) el disfrute por el Ejecutivo, de una

<sup>2</sup> Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 297-298.

*delegación directa de la soberanía nacional* al ser electo por sufragio universal.<sup>3</sup>

Por su parte, Antonio Carro Martínez asienta que el robustecimiento del Ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: a) el poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales; b) la diplomática; y c) la planificación y, como corolario, la concentración del poder económico.<sup>4</sup>

Para Héctor Fix-Zamudio, los elementos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo son: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social; y b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad

<sup>3</sup> André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 677-678.

<sup>4</sup> Antonio Carro Martínez, “La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado contemporáneo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1958, pp. 114-116. Textualmente afirma: “Obsérvese, simplemente, cómo se ha robustecido el Ejecutivo a través de tres tipos de funciones durante las últimas décadas.

“En primer lugar, la función militar es una incumbencia del Estado desde que los primitivos dejaron de verse obligados a llevar continuamente armas —según afirmaba Tucídides— porque de su defensa personal se encargó la comunidad. La función militar es, pues, tan antigua como las mismas organizaciones políticas y en todo momento histórico el poder político ha tenido que tener siempre respaldada su autoridad moral por la fuerza militar [...] pero las dos guerras totales del siglo que vivimos han provocado el nacimiento de un correspondiente poder total y nadie más caracterizado para su mantenimiento que el Ejecutivo. En todo caso está demostrado que la función de defensa nacional es típica del Ejecutivo, y es que en los momentos difíciles quien salva a un país no es ni el parlamento ni los jueces sino la minoría que actúa, decide, manda y gobierna.

“En segundo lugar, la función diplomática, ya sea su fin evitar la guerra, preparar la paz, el desarme o el gobierno supranacional supone un complejo de negociaciones y decisiones en el exterior. Pues bien, quien representa al Estado en sus relaciones internacionales es el jefe del Ejecutivo; ante él acreditan las potencias extranjeras sus embajadores, y en su nombre se negocian y firman tratados [...] puede provocar la guerra ordenando a sus ejércitos invadir el territorio enemigo y, frente al hecho internacional consumado sería difícil poder parar la acción bélica con explicaciones de que la constitución no otorga facultades tan amplias al Ejecutivo.

“Se ha querido dejar en tercer y último lugar a la función de planificación. Es, sin duda, la palanca más importante para que en los últimos tiempos se haya encumbrado el Ejecutivo [...] La planificación supone concentración del poder económico, y esta concentración se produce en el tronco medular del poder, que es el Ejecutivo. El poder económico no puede diluir sus competencias, pues precisa de mucha agilidad y pocas trabas”.

de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.<sup>5</sup>

Joseph LaPalombara indica que la concentración de poderes en el Ejecutivo se debe principalmente a: a) las emergencias nacionales; b) los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el Ejecutivo; c) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo; d) el creciente número y la complejidad de la política y los problemas del gobierno; e) el aumento de la intervención gubernamental; f) la inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado; y g) el arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona.<sup>6</sup>

César Enrique Romero afirma que los principales factores para el crecimiento del Poder Ejecutivo son: a) la frecuencia de los estados de emergencia; b) las atribuciones militares; c) la dirección de las relaciones internacionales; d) la política y los programas de progreso económico y social; e) la dirección burocrática; f) la delegación de facultades legislativas; g) la crisis del parlamento y de los partidos políticos; h) la decadencia del federalismo; i) la lucha contra los grupos de presión; j) el liderazgo y la jefatura del Estado; k) el progreso técnico y científico; l) la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea; y m) la planificación.<sup>7</sup>

Para F. Jorge Gaxiola, dos han sido las causas del crecimiento del Ejecutivo: a) la planificación y el intervencionismo en materia económica; y b) los graves peligros internacionales.<sup>8</sup>

Corwin, refiriéndose a los Estados Unidos de América, manifiesta que la presidencia actual es el resultado de: a) la aceptación social de la idea de que el gobierno debe ser activo y reformista y no un simple protector del orden establecido; b) el derrumbe del federalismo legislativo; c) el derrumbe del principio de la división de poderes como definición

<sup>5</sup> Héctor Fix-Zamudio, “Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, en *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, pp. 176-177.

<sup>6</sup> Joseph LaPalombara, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, p. 211.

<sup>7</sup> César Enrique Romero, “El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea”, *Jurisprudencia Argentina*, año XXV, núm. 1393, 1962, p. 2.

<sup>8</sup> F. Jorge Gaxiola, “La Presidencia de la República”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIII, núm. 49, 1963, p. 48.

de la relación que debe existir entre el Congreso y el Ejecutivo en la creación de las leyes; d) el derrumbe del principio de que el Poder Legislativo no puede delegar sus facultades; y e) el efecto de las dos guerras mundiales sobre las atribuciones del presidente como comandante en jefe y de su papel en las relaciones internacionales.<sup>9</sup>

Ahora bien, las causas del fortalecimiento del Poder Ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un Poder Ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.

El predominio del Poder Ejecutivo se refleja hasta en la colocación que se le da en las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieren al Poder Legislativo, como el primero de los poderes, como el representante de la soberanía popular, antecedan a aquellos que estructuran al Ejecutivo. Empero hasta esto se está modificando. En Francia, el país forjador de la idea de soberanía y de las asambleas populares, en su Constitución de 1958, después del título sobre “La soberanía”, se norma lo relacionado con el Poder Ejecutivo y posteriormente se regula al Poder Legislativo.<sup>10</sup>

Dentro de este panorama, no debemos olvidarnos de un dato interesante en el contexto de América Latina: José Miranda realizó un estudio sobre las *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)*<sup>11</sup> y en él se refiere al *debilitamiento* y

<sup>9</sup> Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1959, p. 358. Interesante es el listado que de los poderes que han hecho una fuerza independiente de tremendo impacto al presidente estadounidense, realiza Herman Finer, *The Presidency: Crisis and Regeneration*, Chicago, The University of Chicago Press, 1974, p. 118. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 104, presenta los elementos que han reforzado al Poder Ejecutivo en América Latina.

<sup>10</sup> Al respecto puede consultarse Tomás Zamora Rodríguez, “El Poder Ejecutivo en Francia” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXII, núm. 6, 1964, pp. 904-905.

<sup>11</sup> José Miranda, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.

*constricción que el Ejecutivo* sufrió en los países de esta región durante la década que estudia, y que fueron las principales armas en la lucha contra el caudillismo.<sup>12</sup> Miranda llegó a la anterior conclusión, porque algunos países latinoamericanos introdujeron el principio de no reelección sucesiva, fijando sanciones si se infringía dicha norma; además, en ellos se ampliaron los casos de inelegibilidad para ocupar la presidencia y la vicepresidencia; se concedió al Congreso la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, facultad que antes de la reforma sólo poseía el presidente de la República; se suprimió la atribución presidencial de aplazar y prorrogar las sesiones de las cámaras; se concedió al Legislativo el señalamiento de las funciones de los ministerios, y se estableció un mayor control de los ministros y de algunos aspectos económicos y hacendarios por parte del Legislativo.<sup>13</sup>

Qué cierta resulta la afirmación de Lambert de que la primacía del Poder Ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta,<sup>14</sup> ya que en América Latina, aparte de las reformas y cambios de constitución que han acontecido desde 1956, los factores económicos y políticos otorgan al Ejecutivo una gran fuerza y lo colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.

## II. EN MÉXICO

En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

En opinión de Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el Ejecutivo mexicano son de índole diversa, a saber:

1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible.
2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 278.

<sup>13</sup> *Ibid*, pp. 279, 282-285.

<sup>14</sup> Jacques Lambert, *América Latina*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 567.

4. El debilitamiento del Ejército como instrumento político de sus jefes.
5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El crecimiento hipertrófico de la capital.<sup>15</sup>

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del Ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español; b) a las facultades extraconstitucionales que tiene; y c) a la existencia de un partido semioficial.<sup>16</sup>

Lambert manifiesta que en los países que tienen el sistema de partido único o de partido oficial y el presidente es el jefe del partido, ya no es necesario buscar otra razón para la preponderancia presidencial y, al exponer el caso del México, indica cómo la mayoría de los miembros del Congreso pertenecen al PRI, partido que es dominado por el presidente: “La situación de los diputados de la mayoría presenta cierta analogía con la de los miembros de la cámara de los comunes inglesa, frente al primer ministro, con la diferencia de que en México no existe una auténtica oposición que cuente con una influencia real y que tenga posibilidades de alcanzar, algún día: el poder.”<sup>17</sup>

Para Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente<sup>18</sup> por las siguientes causas: a) la ineficacia del Poder

<sup>15</sup> Arturo González Cosío, “Notas para un estudio sobre el Estado mexicano”, en *México: cuatro ensayos de sociología política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, p. 139.

<sup>16</sup> Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax-México, 1972, pp. 402-403.

<sup>17</sup> Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 552-553. Al respecto puede consultarse Manuel Moreno Sánchez, *Crisis política de México*, México, Extemporáneos, 1970, pp. 42-43, quien encuentra que el sistema político mexicano tiene como notas relevantes: “Un instituto político como único partido, un presidente de la República como jefe supremo del partido y del gobierno, han sido las formas acabadas de la centralización político-administrativa que presenta nuestro desarrollo. El presidente no sólo designa a los funcionarios del gobierno federal, sino que señala a los que deben ser postulados como candidatos para los demás poderes de la Federación, para los gobiernos locales y aun para los municipales. A esa fuerza, constituida por funcionarios gubernamentales, se fue uniendo posteriormente la de los dirigentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Todo ese impresionante volumen de funcionarios y empleados, depende del presidente de la República; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción...”

<sup>18</sup> Andrés Serra Rojas, “La función constitucional del presidente de la República”, en *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, Porrúa, 1962, pp. 226-227.

Judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública; b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer; c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes; y d) el ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del Estado.<sup>19</sup>

Manuel Camacho indica que las funciones que hacen tan poderoso al presidente mexicano son: a) ejercer sus poderes constitucionales; b) ser el jefe de la clase política; c) ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política; d) ser el vértice de la transmisión de poder; y e) tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.<sup>20</sup>

En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

<sup>19</sup> Incluido en esta misma obra como “La función constitucional del presidente de la República” (1960), Andrés Serra Rojas [N. del E.].

<sup>20</sup> Manuel Camacho, “Los nudos históricos del sistema político mexicano”, en *Las crisis en el sistema político mexicano, (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977, p. 184.

- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

### III. LA VISIÓN QUE SE TIENE DE LA PRESIDENCIA

El fortalecimiento del Ejecutivo suscita, según B. Mirkin-Guetzevitch con quien estoy de acuerdo, el problema de la supremacía política y no constitucional del Ejecutivo. Un Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal,<sup>21</sup> y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.

Hemos crecido dentro de regímenes de ejecutivos fuertes. Desde que nacemos hemos ido captando la existencia de un presidente poderoso, que pensamos que lo puede todo o casi todo. Es un ser muy lejano a uno, de carácter que casi podría considerarse mítico y de quien depende, en una buena parte, lo que le acontezca al país y a uno mismo.

En Estados Unidos se han realizado estudios muy interesantes sobre la actitud de los niños respecto al presidente de la República. En el realizado por Hess y Easton, con niños de primaria, se encontró que las dos figuras más importantes en la concepción política del niño son el policía local y el presidente, y hacia este último las actitudes son muy idealizadas, ya que:

[L]o consideraban mucho más trabajador que la mayoría de los hombres; más honrado, teniendo más simpatía para la gente y sabiendo mucho más

<sup>21</sup> Boris Mirkin-Guetzevitch, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, pp. 199-208.

que todos. Como persona era el mejor del mundo para el 61% de los niños de segundo año; y tanto el mejor del mundo como *bueno* para todos ellos a excepción de una minoría ínfima. Lo veían como una figura potente, que desempeña la parte principal en la preparación de las leyes, con los congresistas como ayudantes y los gobernadores y alcaldes como subordinados. Los niños tienen ideas respecto al puesto, no nada más respecto al hombre. Existía, informan los citados autores, *una línea básica de expectativas sobre la conducta y calificaciones del hombre que la ocupa o trata de ocuparla*.<sup>22</sup>

Otro estudio, realizado también con niños de primaria, en 1962, reveló que una gran mayoría ve al presidente como onnisapiente, omnipotente e infalible.<sup>23</sup> Y esta concepción de los niños perdura en muchos adultos.

Este siglo ha conocido ejecutivos muy fuertes, entre los que podemos mencionar a los dos Roosevelt, Nixon, Stalin, Franco, Churchill, Indira Gandhi, Mao Tse-tung, Perón, De Gaulle. Este último ya desde 1946 pugnaba por un presidente capaz de lograr que por encima “de las contingencias políticas sea establecido un arbitraje nacional que haga valer la continuidad en medio de las combinaciones...”<sup>24</sup> John F. Kennedy escribió<sup>25</sup> que la presidencia estadounidense es una institución formidable, expuesta y misteriosa. Afirmó que es formidable porque es el punto de decisión último en el sistema político estadounidense; que es expuesta porque la decisión no se puede tomar en el vacío, ya que la presidencia está en el centro del juego de los intereses, presiones e ideas y es el torbellino en el cual los elementos de las decisiones nacionales son tomadas, y que es misteriosa porque la esencia de la decisión última

<sup>22</sup> Citado en James MacGregor Burns, *op. cit.*, pp. 394-395. Al respecto, muy interesante es la obra de Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975.

<sup>23</sup> Theodore C. Sorensen, *Watchmen in the Night. Presidential Accountability after Watergate*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1975, p. 140.

<sup>24</sup> Juan J. Trias, “Las concepciones del general De Gaulle sobre la Presidencia de la República”, *Revista de Estudios Políticos*, núms. 141-142, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965, pp. 102-111. Al respecto, consúltese Marcel Waline, “Le parlement, le pouvoir exécutif et les partis politiques en fonction de la démocratie”, en *Revue Internationale de Droit Comparé*, año VII, núm. 2, 1955, pp. 396-397

<sup>25</sup> En el prólogo de la obra de Theodore C. Sorensen, *Decision-making in the White House*, Nueva York, Columbia University Press, 1963, p. XI.

permanece impenetrable para el observador y a menudo incluso para quien la tomó.

Así, dos grandes presidentes han creído en la grandeza de la institución presidencial, en el prestigio y la fuerza de la misma, y mucho hicieron en sus respectivos países por el fortalecimiento del cargo.

#### IV. DOS CONCEPCIONES

Theodore Roosevelt creó la llamada teoría de la administración, en la cual afirmó que el Poder Ejecutivo se halla limitado solamente por restricciones y prohibiciones específicas contenidas en la Constitución o impuestas por el Poder Legislativo sobre sus poderes constitucionales. Es decir, que el presidente puede actuar con gran libertad y amplitud, a menos que se encuentre expresamente con una restricción o prohibición. Roosevelt agregó que el presidente no sólo tiene el derecho sino también el deber de hacer todo aquello que requieran las necesidades de la nación, a menos que existiese alguna prohibición, y sobre esta base declaró que no había usurpado el poder, sino que había ampliado notablemente el uso del Poder Ejecutivo.<sup>26</sup>

William H. Taft tuvo una concepción diferente y contraria a la del primer Roosevelt, ya que para Taft el presidente no puede ejercer ninguna facultad que no proceda “justa y razonablemente de alguna concesión de poder o se encuentre debidamente implícita e incluida, como adecuada y necesaria, en una concesión expresa”.<sup>27</sup>

Respecto a México no es aplicable la teoría de Roosevelt, porque la Constitución mexicana se basa en el principio de que hay que distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos, y estos últimos son poderes con facultades expresas y limitadas. El Poder Ejecutivo no puede actuar más allá de las facultades que le otorgan la ley fundamental y las leyes; no puede salirse de este marco de referencia, y si lo hace su actuación es inconstitucional o ilegal.

<sup>26</sup> Citado por Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 166.

<sup>27</sup> William Howard Taft, *The President and his Powers*, Nueva York, Columbia University Press, 1967, pp. 139-140.

368 • PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO (1978)

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son poderes con facultades limitadas. La Constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal. Es más, este principio constituye en el orden jurídico mexicano una garantía individual.