

ARTÍCULO 89

dad de las relaciones políticas y económicas entre los Estados convierte en una verdadera necesidad que el Ejecutivo realice diversas visitas a otros países.

La modernidad de los medios de comunicación permite que el presidente de la República esté enterado permanentemente de la situación que guarda el país y asegura que sea el propio ejecutivo quien en un momento dado tome las decisiones correspondientes.

Esta disposición debe ser analizada en conjunción con el artículo 85 de la propia Constitución, que se refiere a las ausencias temporales del presidente de la República y al nombramiento de un presidente interino. Vale la pena hacer notar que en caso de salidas al extranjero no ha operado el sistema de sustitución presidencial que, en todo caso, debiera solicitar el propio titular del Ejecutivo. La situación descrita en el párrafo que antecede es una buena explicación de la falta de operatividad del sistema de sustitución para el caso concreto.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1979, p. 68; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VII, p. 433.

Jorge MADRAZO

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 del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Derogada;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; 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 y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- 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 y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;
- XIX. Derogada;
- XX. Las demás que le confiere esta Constitución.

COMENTARIO: Debemos empezar reconociendo, como lo admiten los propios especialistas, que hablar de las facultades del presidente es una tarea muy difícil y compleja, sobre todo si lo que se pretende hacer es un sencillo comentario.

En efecto, el lector fácilmente comprenderá que no todas las facultades del presidente mexicano se encuentran en la enumeración hecha por este artículo. Por ello, nos vemos en la necesidad de recomendar la lectura de otros varios artículos del mismo texto constitucional. Por ejemplo, las facultades legislativas o de iniciativa de ley se encuentran en el artículo 71; mientras que las facultades de contenido económico se comprenderán mejor si leemos los artículos 25, 26,

27 y 28; al igual que ciertas facultades de emergencia, que regula el artículo 29. De manera, pues, que la enumeración del artículo 89 deberá completarse con las facultades señaladas también por otros artículos constitucionales, como los ya señalados, a modo de ejemplo, líneas más arriba.

Ahora bien, la doctrina todavía señala otras facultades que ejerce el presidente mexicano de nuestros días y que no se encuentran dentro de la Constitución. Ramón Rodríguez en el siglo pasado, refiriéndose a esta clase de facultades, las denomina extraconstitucionales; mientras que la doctrina moderna, y tratándose del mismo problema, pero matizado por las circunstancias políticas del momento histórico, las denomina metaconstitucionales. Son de esta clase, las prerrogativas que recibe el presidente como consecuencia de ser el jefe supremo del partido que lo puso en el poder, el Partido Revolucionario Institucional.

Por tanto, las facultades enumeradas en este artículo 89 constituyen, por así decirlo el núcleo tradicional de las facultades reconocidas por la Constitución al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Nada más son eso, el núcleo tradicional de sus facultades. De aquí que este solo artículo no sea suficiente para caracterizar todo el poder que reside en dicha institución presidencial.

El lector habrá leído, sin duda, cómo el presidente mexicano goza de un poder excepcional, de unas facultades excepcionales, lo cual ha permitido a algunos autores compararlo con el poder de que gozaron célebres personajes de la historia como Luis XIV, Felipe II, o Federico II, renombrados precisamente por el poder absoluto que tuvieron. Se trata de meras comparaciones del poder que ahora reside en nuestro presidente con el poder que aquellos ejercieron. Bueno, importa admitir aquí que la suma de poder a que se refieren estos autores no proviene de las facultades enumeradas en este artículo, aunque estas sí contribuyen a aumentar dicho poder.

Las facultades aquí enumeradas son aquellas que corresponden y han correspondido siempre, salvo ligeras variantes, a todos los presidentes de México. Son facultades muy importantes, que configuran a un Ejecutivo fuerte, pero nada anormal ni sobre todo, fuera de la Constitución. Ahí está la clásica potestad reglamentaria, o poder reglamentario que es, en palabras de Ramón Rodríguez la facultad natural de todo ejecutivo, consistente en la ejecución de las leyes y en la expedición de aquellas disposiciones reglamentarias que se necesitan para tal objeto.

Además de este poder reglamentario, el presidente goza de otra serie de facultades relativas al nombramiento de sus más cercanos colaboradores; de los empleados de confianza de la administración pública federal; nombra también con la ratificación del Senado a los ministros y agentes diplomáticos; empleados superiores de Hacienda, cónsules generales, así como a coroneles y demás oficiales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como a los ministros de la Corte. Con aprobación de la Cámara de Diputados nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Por otro lado, al presidente le corresponde declarar la guerra, llegado el caso; así como conducir al Ejército o conducir la guerra y terminarla y utilizar la fuerza armada para garantizar la seguridad interior.

Tiene también la prerrogativa del indulto; la facultad para otorgar privilegios en los ramos de la industria a inventores o a quienes perfeccionen algún instrumento, proceso de producción, etcétera ya existente dentro del propio campo industrial.

El presidente de la República tiene decisivas y trascendentales facultades en materia de política internacional. Representa ante las demás naciones al Estado mexicano y dirige las relaciones internacionales. A él le corresponde designar, con aprobación del Senado, a los embajadores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Asimismo, recibe las "cartas credenciales", es decir, los nombramientos de los representantes diplomáticos extranjeros expedidos por sus jefes de Estado.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X de este artículo 89. Importantes modificaciones contiene la nueva fracción.

a) Otorga expresamente la dirección de la política exterior al presidente de la República.

b) Los tratados que celebre, deben someterse a la aprobación del Senado y no, como indebidamente lo señalaba la anterior fracción reformada, del "Congreso Federal". Con esto se armoniza la nueva fracción con lo prescrito en la fracción I del artículo 76 y en el artículo 133 que, adecuadamente, otorgan la aprobación de tratados exclusivamente al Senado de la república.

c) Se establece para el titular del Poder Ejecutivo la obligación de conducir la política exterior de conformidad con los siguientes siete principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los anteriores principios fundamentales son una consecuencia del devenir histórico de México y de su actuar internacional. La autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias, fueron resultados directos de la independencia y del severo y viril rechazo que efectuaron Benito Juárez en el siglo pasado y Venustiano Carranza en el presente, de las injustas intervenciones extranjeras que sufrió México. Los demás principios representan las tesis reiteradamente expuestas y defendidas por México en todos los foros internacionales. En resumen, los principios expresamente enumerados en la nueva fracción X constituyen una adecuada síntesis de la historia pasada en la política exterior de México y el marco constitucional dentro del cual habrá de cumplirse con esa política exterior en el presente.

Como se aprecia, se trata realmente de facultades clásicas propias de un Ejecutivo fuerte, pero que por sí solas no permitirían la comparación con el poder que tenían ciertos reyes, como los mencionados más arriba. El origen de estas facultades se ubica en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y en la Constitución del 4 de octubre del mismo año. A su vez, yo lo suelo repetir mucho, estas facultades fueron tomadas del texto de la Constitución de Cádiz de 1812 y de la Constitución de Cúcuta de 1891.

De ser cierto este origen, sobre todo el relativo a la Constitución de 1812, habría base doctrinal suficiente para probar que el presidencialismo mexicano se encuentra más próximo al parlamentarismo de lo que suele admitirse. Más aún, por querer acentuar rasgos que no recibió en su configuración original la institución de la presidencia mexicana es por lo que se han atrofiado algunos de los controles naturales de todo el sistema, atrofiamiento que actúa como causa, muy importante pero no la única, de este fenómeno, señalado por la doctrina, del inmenso poder depositado en dicha institución.

Estos controles naturales serían, por citarlos a modo de ejemplo, el referendo ministerial y las reuniones de gobierno.

El referendo técnicamente se halla prescrito en el artículo 92, a donde nos remitimos para su mejor conocimiento. Y por lo que aquí toca sólo diré que es un factor de responsabilidad por los actos concretos que el presidente emite en el ejercicio de sus facultades. Si así fuera en la práctica, el poder del presidente se compartiría y en su caso, se limitaría por los secretarios de Estado, que son los que refrendan dichos actos; limitación esta que estaría respaldada por el Congreso de la Unión que actuaría en consecuencia, así como por otras vías, como las del juicio de amparo, que permitirían limitar el ejercicio de tales facultades. Esta idea implica el aceptar, lo cual no sucede por parte de la doctrina patria, que los secretarios de Estado en México gozan por mandato constitucional (artículo 92) de la misma facultad reglamentaria que se deposita en el presidente. Sólo así se entiende a plenitud el concepto de gobierno, el concepto de administración pública, así como el principio clásico para un buen sector de la doctrina administrativa europea de que el gobierno actúa bajo la idea de constituirse en persona jurídica, en una sola persona jurídica, a cuya sombra actúa y se ampara toda la administración. En cuanto a las reuniones de gobierno, llamadas tradicionalmente Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno, de que hablaba, entre otros el artículo 29 hasta hace poco tiempo, cabe señalar que constituían un buen ejemplo del carácter parlamentario de nuestro sistema presidencial, así como de ese cierto poder originario a favor de los "ministros" o secretarios de Estado. Es decir, era un ejemplo de que ese gran poder era y podría real y constitucionalmente ser compartido por sus más altos colaboradores.

Sin embargo, la tendencia es acentuar los rasgos no de parlamentarismo, sino de presidencialismo de nuestro sistema. Para mí, ésta es causa, también juntamente con la circunstancia de que es el presidente el jefe nato del partido dominante, de esa gran concentración de poderes, en la actual institución presidencial, concentración que no ha favorecido el desarrollo de mejores aspiraciones de nuestra democracia. Por otro lado, las acciones de gobierno en su conjunto, se contrastan mejor en esta clase de reuniones de todo el gobierno, siempre y cuando prevalezca la idea de la corresponsabilidad constitucional en el ejercicio de dicha acción de gobierno. De no ser así, de continuar esa tendencia hacia el aislamiento y la sacralidad todopoderosa de una sola persona, se terminará por anonadar a alguno de aquellos que sean llamados a la sucesión presidencial.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1976, pp. 724-744; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3ª ed., México, UNAM, 1979, pp. 293-304; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1979, pp. 82 y ss.; Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, UNAM, 1978, pp. 678-681.

José BARRAGÁN BARRAGÁN
Emilio O. RABASA

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 Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

COMENTARIO: Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la administración pública como el que ha tenido lugar en México durante los últimos setenta años. Si consideramos que fue al triunfo del movimiento constitucionalista jefaturado por don Venustiano Carranza, cuando se entra de lleno a la vida institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado mexicano, se comprenderá al analizar la enorme extensión que hoy alcanza su intervención en todos los aspectos políticos, sociales y económicos del país lo justificado de la afirmación que se hace. Baste la simple comparación del texto de este artículo que se mantuvo vigente por largos años, con el ya transcrito, para corroborarlo. Decía el precepto constitucional en su origen, que "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 secretario".

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo federal, si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otros funciones administrativas meramente dichas (correos, telégrafos, salubridad, educación pública, se daban como ejemplos), a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno competen la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funciona-