

CAPÍTULO XIII

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. FACULTADES ADMINISTRATIVAS

La Constitución contiene diversas disposiciones que se traducen en facultades de carácter administrativo a cargo del presidente. Entre ellas se pueden mencionar las facultades de nombramiento o de propuesta para nombramiento (artículo 89 fracciones II, III, IV, V, IX, XVIII de la Constitución):¹⁷⁹ También de carácter administrativo son las facultades de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (artículo 89 fracción VI), disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos (artículo 89 fracción VII), declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89 fracción VIII),¹⁸⁰ habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, así como establecer su ubicación (artículo 89 fracción XIII).

Como es fácil imaginar, todas estas facultades administrativas, sobre todo las que tienen que ver con el nombramiento (y la remoción) de diferentes funcionarios de la administración pública, y las relativas a la defensa del territorio ante las amenazas internas y externas, cuentan con múltiples antecedentes normativos en documentos constitucionales precedentes. Por ejemplo, ya en el artículo 171 de la Constitución de Cádiz de 1812 se facultaba

¹⁷⁹ Carpizo, *El presidencialismo mexicano, cit.*, nota 148, pp. 117 y ss.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pp. 120 y ss.

al Poder Ejecutivo (en ese caso al rey de España) para nombrar “y separar libremente los secretarios de Estado y del despacho” (fracción 15) y para “proveer todos los empleos civiles y militares” (fracción 5); así como para declarar la guerra y hacer ratificar la paz, mandar los ejércitos y armadas, disponer de la fuerza armada (fracciones 3, 8 y 9). Una facultad administrativa que conviene destacar de esta Constitución y que durante algún tiempo (con diferentes modalidades) pasará a los presidentes mexicanos era la de “presentar candidatos para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de Real patronato, a propuesta del Consejo de Estado”. Todavía el artículo 17 de las Leyes Constitucionales de 1836 (fracción XXV) contemplaría la facultad del presidente de “Previo el Concordato con la Silla Apostólica, y según lo que en él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiástico, que sean del patronato de la nación con acuerdo del Consejo”. Afortunadamente, para bien del Estado mexicano y de las diferentes iglesias, como es bien sabido, poco tiempo después quedaría constitucionalmente decretada la separación entre las potestades y ámbitos de ambas esferas.

Por lo que hace a las demás facultades de nombramiento a cargo del Poder Ejecutivo, tenemos que éstas serán una constante en los diferentes documentos constitucionales históricos (artículo 110, fracciones IV, VI, VII, IX de la Constitución Federal de 1824; artículo 15, fracciones VI y artículo 17, fracciones X, XI, XII, XIII y XIV de las Leyes Constitucionales de 1836; artículo 85, fracciones 2, 3 y 4 de la Constitución de 1857) y que terminarán por consolidar el dominio jerárquico del presidente sobre los miembros de su gobierno y, de esta forma, el carácter netamente presidencialista de nuestro sistema político. En el caso de las facultades de seguridad exterior e interior quizá cabe señalar que las mismas adquirieron mayor protagonismo en el elenco de las facultades administrativas del Poder Ejecutivo en algunos momentos históricos: por ejemplo, en la llamada Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 159, 161 y 162) o en la Constitu-

ción Federal de 1824 (artículo 110, fracciones IX, X, XI y XXII), pero que siempre han estado a cargo del Poder Ejecutivo con ciertos controles a cargo del Poder Legislativo (por ejemplo, ya la fracción XII del artículo 110 de la Constitución de 1824 establecía que la declaración de guerra a cargo del presidente sólo podía darse “previo decreto del Congreso General” tal como con una formulación similar lo establece la Constitución en la actualidad).

Aunque todas las facultades de nombramiento son importantes, hay una que ha sido especialmente relevante en los últimos años: la que corresponde al presidente para designar, con aprobación del Senado, al procurador general de la República, regulado por el apartado A del artículo 102 constitucional. Este nombramiento le da al presidente un enorme poder, ya que el procurador, en su carácter de cabeza del Ministerio Público Federal, tiene un “cuasimonopolio” sobre el ejercicio de la acción penal.¹⁸¹ A través del ejercicio o no ejercicio de la acción penal el Poder Ejecutivo, dispone de una poderosa herramienta que ha sido utilizada tanto en contra de personas inocentes como a favor de amigos y aliados políticos.

Recientemente existe una marcada tendencia a favor de la autonomía del Ministerio Público, de forma que ya no siga integrado en la esfera orgánica del Poder Ejecutivo. Se trata de una idea que se había sustentado desde hace años por importantes juristas que trabajan en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM¹⁸² y que es muy conocida en el derecho comparado.

La autonomía de los órganos de procuración de justicia es necesaria y puede ser muy positiva. Sergio García Ramírez ha escrito sobre el tema que:

¹⁸¹ Matizado por la facultad de solicitar la revisión judicial prevista en el párrafo quinto del artículo 21 constitucional.

¹⁸² Véanse, por ejemplo, las propuestas de Héctor Fix-Zamudio en su libro *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2002; un amplio compendio de opiniones en el mismo sentido se encuentra en Carbonell, Miguel (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, 2004.

Ha llegado el tiempo de que el Ministerio Público se asuma como órgano autónomo del Estado mexicano... En mi opinión debiera cumplirse de una vez la independencia de la institución, porque existe la necesidad y la posibilidad de hacerlo: un órgano autónomo recorrería con vientos más favorables su misión en el Estado moderno, que es el Estado de hoy. Vale la pena intentarlo. No sería aventura, sino culminación de un ascenso, favorecido por las nuevas circunstancias.¹⁸³

Por su parte, Fix-Zamudio explica esta idea con las siguientes palabras:

Es preciso lograr que el Ministerio Público no dependa jerárquica y discrecionalmente del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, y en esta dirección basta pasar revista a los cambios recientes que se observan en varios ordenamientos latinoamericanos, en los cuales o bien se adscribe al Ministerio Público al Poder Judicial, o bien se le otorga autonomía respecto del Ejecutivo, con el objeto de conferirle una mayor independencia.¹⁸⁴

La autonomía del ministerio público es necesaria para permitir la eficaz persecución de delitos cometidos desde el poder público. Si se combina la dependencia jerárquica del ministerio público respecto al presidente de la República (o a los gobernadores en el ámbito local) con el cuasimonopolio de la acción penal en su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción y se incentivan fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia fuerza política. Como lo señala Perfecto Andrés,

repensar seriamente el proceso penal, en particular la posición institucional de los sujetos encargados de gestionarlo y, más toda-

¹⁸³ “A manera de prólogo” en Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público...*, cit., nota 182, p. 14.

¹⁸⁴ *Función constitucional del Ministerio Público...*, cit., nota 182, p. 171.

vía, la del responsable del ejercicio de la acción pública, exige dotar a unos y otros de un estatuto que les haga realmente capaces de actuar con independencia y eficacia, desde la legalidad, sobre las manifestaciones delincuenciales que se produzcan en el interior del propio Estado.¹⁸⁵

Según el mismo autor, como pone en evidencia el caso italiano en los procesos iniciados en el movimiento que fue conocido como *Mani Pulite*, “sólo desde la independencia ha resultado posible hacer frente —en la limitada medida que cabe hacerlo, no nos engañemos— a la brutal evidencia de una clase política y un Estado masivamente delincuentes”.¹⁸⁶

La dependencia orgánica del ministerio público respecto al Poder Ejecutivo no asegura el mejor cumplimiento del principio de legalidad, como lo había advertido desde hace décadas Francesco Carrara, quien al respecto sostenía que “si (el fiscal) estuviera encadenado al Poder Ejecutivo, será mentira llamarlo *representante de la ley*, no siendo sino un investigador *representante del gobierno*, que siempre pondrá el *querer de éste* por encima de la *voluntad de la ley*”.¹⁸⁷

En caso de que finalmente se llegase a aprobar la autonomía del Ministerio Público se vería afectada una de las principales facultades administrativas del presidente de la República y se generarían efectos seguramente benéficos para la impartición de justicia penal en México.

II. FACULTADES DE CREACIÓN NORMATIVA

El presidente tiene muy diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para el efecto de dictar directamente nor-

¹⁸⁵ Andrés Ibáñez, Perfecto, “Por un ministerio público dentro de la legalidad”, *Nueva Doctrina Penal*, Madrid, 1998, p. 439.

¹⁸⁶ “Por un ministerio público dentro de la legalidad”, *cit.*, nota 185, p. 463.

¹⁸⁷ Citado por Andrés Ibáñez, Perfecto, “Por un ministerio público dentro de la legalidad”, *cit.*, nota 185, p. 451.

mas jurídicas, o bien para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa que llevan a cabo otros poderes (particularmente el Poder Legislativo).¹⁸⁸ Estas facultades, que no se encuentran concentradas en un sólo artículo constitucional, también tienen múltiples antecedentes históricos de los que daremos cuenta someramente en cada uno de los incisos posteriores.

1. *Facultad reglamentaria*

Entre las facultades de creación normativa directa destaca la facultad de emitir reglamentos (artículo 89 fracción I).¹⁸⁹ El fundamento constitucional para la emisión de reglamentos, que se funda en una redacción constitucional particularmente ambigua, no es del todo claro para una parte de la doctrina.

A diferencia de lo que establecía, por ejemplo, la fracción II del artículo 110 de la Constitución de 1824, que otorgaba al presidente la facultad de “dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta constitutiva y leyes generales” o la fracción I del artículo 17 de las Leyes Constitucionales de 1836 que le otorgaban la facultad de “dar... todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública... y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas”,¹⁹⁰ lo que establece el artículo 89 vigente, en su fracción I, es que es una facultad del presidente: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Una redacción parecida

¹⁸⁸ Carbonell, Miguel, “Presidencialismo y creación legislativa”, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, cit., nota 174, pp. 135-187.

¹⁸⁹ Para una visión general del tema, enfocada al caso mexicano, Casarín, Manlio F., *La facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2003.

¹⁹⁰ También era mucho más clara que la actual redacción constitucional, la que se establecía en la fracción IV del artículo 87 de las Bases Orgánicas de 1843, cuyo texto disponía que era facultad del presidente: “Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”.

se encuentra en el artículo 122, inciso B, fracción IV, por lo que respecta a la facultad del presidente para emitir reglamentos a partir de las leyes que el Congreso de la Unión emita para el Distrito Federal.

Para Gabino Fraga el verbo “proveer”, que se emplea en el artículo 89, implica la obligación del presidente de facilitar la ejecución de las leyes, de forma que dicho precepto sí contendría la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio adecuado para poder observar la ley.¹⁹¹ Tena Ramírez refuta la interpretación de Fraga al señalar que la Constitución no emplea el término “proveer”, sino el gerundio “proveyendo”, de lo que se infiere, de acuerdo a una interpretación gramatical, que la facultad del presidente abarca la ejecución de las leyes, pero no la emisión de reglamentos. Aunque Tena Ramírez afirma que el Poder Constituyente empleó incorrectamente el término, termina señalando que “hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria”.¹⁹²

Lo cierto es que los reglamentos que se fundan en la fracción I del artículo 89 son reglamentos del tipo que la teoría del derecho administrativo llama “ejecutivos”, es decir, que están del todo subordinados a la ley.¹⁹³ Junto a ellos, la Constitución contempla un supuesto concreto en el que se podrían dictar reglamentos “autónomos”, para cuya existencia no es necesaria una ley previa;¹⁹⁴ se trata del caso de extracción y alumbramiento de aguas del subsuelo, contemplado en el artículo 27, párrafo quinto de la Consti-

¹⁹¹ *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 110.

¹⁹² *Derecho constitucional mexicano*, 34a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 466 y 467.

¹⁹³ Ignacio de Otto define a los reglamentos ejecutivos como “los que se dictan en ejecución de una ley preexistente, función muy amplia que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales, cuanto aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios”, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989, p. 217.

¹⁹⁴ Sobre ambos tipos de reglamentos véase Baño León, José M., *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Madrid, Civitas, 1991.

tución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la primera fracción del artículo 89 constitucional ha sostenido diversos criterios. Conviene recuperar un ejemplo en el que se precisa de manera genérica el sentido de la fracción I del artículo 89 que estamos comentando:

El artículo 89, fracción I, de nuestra carta magna, confiere al presidente de la República tres facultades: *a)* la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; *b)* la de ejecutar dichas leyes; y *c)* la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.¹⁹⁵

Sin embargo, las interpretaciones de la Suprema Corte sobre el particular han tenido que ir mucho más lejos de esta precisión genérica. Esto en gran medida se explica porque la llamada “facultad reglamentaria” delegada en manos del presidente de la República constituye una excepción al principio de la Separación de Poderes y, por lo mismo, es particularmente delicada. La Constitución, la doctrina y la lógica democrática sugieren que esa facultad sólo debe ejercerse por el funcionario específicamente facultado y en el marco de una ley (en el sentido de una norma general, abstracta y obligatoria) previamente emitida por el Poder Legislativo. Esto es así porque, como recuerda Víctor Blanco, el reglamento debe servir sólo para aplicar la ley a casos concretos. Y, en principio, debe ser una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo.¹⁹⁶

¹⁹⁵ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, tercera parte, tesis 404, p. 709.

¹⁹⁶ *Cfr.* Blanco, V., *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Fontamara, 2006.

Aunque lo cierto es que, en los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han permitido que la facultad reglamentaria (con la correspondiente potestad normativa) que, según el texto constitucional corresponde de manera exclusiva al presidente de la República, se haya venido delegando en funcionarios de la administración pública de los más distintos niveles. Para consumir esta operación la Suprema Corte ha invertido el sentido de las interpretaciones que el propio máximo tribunal sostuvo durante décadas para permitir que, mediante leyes aprobadas por el Poder Legislativo o a través de actos netamente administrativos, la competencia de creación normativa por vía de reglamento y otras provisiones administrativas de carácter general se vaya extendiendo. Y esto, conviene precisarlo, sin que haya mediado un cambio sustantivo en las normas constitucionales de mérito.

A guisa de ejemplo de lo anterior es oportuno comparar algunos criterios de tesis (todas de la Segunda Sala) en los que queda evidenciado el viraje en la interpretación de la Corte hacia una delegación, poco justificada, de la facultad reglamentaria. En 1939 la Segunda Sala de la Corte establecía con claridad meridiana que “ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar esa facultad (la facultad reglamentaria) en los Secretarios de Estado... por lo tanto debe ser ejercida directamente por el presidente de la República”. Ese mismo criterio de interpretación se imponía en la siguiente tesis de 1942:

REGLAMENTOS, FACULTAD PARA EXPEDIRLOS. La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente, porque se la otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal. Amparo administrativo en revisión 6294/42. Barragán Zaldívar Fernando. 11 de noviembre de 1942. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gabino Fraga. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo LXXIV, Quinta Época, Segunda Sala, p. 3895.

Pero el punto que nos interesa subrayar es que “la facultad reglamentaria únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese Poder (Ejecutivo), sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación” tal como se expresa en la siguiente interpretación de la Corte:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida Ley subvierta los principios constitucionales, dando a las secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo;

decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al presidente de la República corresponden. Amparo en revisión 6303/42. Llaca Ramón. 25 de noviembre de 1942. Cinco votos. Amparo en revisión 7309/42. Rodríguez Eduardo. 2 de diciembre de 1942. Cinco votos. Amparo en revisión 5813/42. Villaseca Bautista. 4 de febrero de 1943. Cinco votos. Amparo en revisión 9722/42. González Salinas Félix y coagraviados 10 de febrero de 1943. Cinco votos. Amparo en revisión 9637/42. Fernández Teodoro. 12 de febrero de 1943. Unanimidad de cuatro votos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, novena época, Parte SCJN, Segunda Sala, tesis 157, p. 107.

Como podemos leer en estas y otras interpretaciones, infringir esta lógica, advertían con razón los integrantes de la Corte de entonces, equivaldría a subvertir el orden constitucional. Sin embargo, algunas décadas después, sin mediar modificaciones a la Constitución en el articulado correspondiente, el sentido de la interpretación giró radicalmente. En una tesis de agosto de 2001, la misma Segunda Sala concluía que: “si al realizarse la división de poderes el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos... no existe sustento alguno para sostener que se transgrede el principio en comento (de división de poderes) por el hecho de que en un acto formalmente legislativo se confiara a una autoridad administrativa o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general...”. En el mismo sentido, tam-

bién en 2002, esta misma Sala permitía delegaciones de la facultad reglamentaria porque, según la Corte no existe precepto constitucional alguno que impida al Congreso de la Unión otorgar a una dependencia administrativa la atribución para expedir reglas generales administrativas. Este criterio lo podemos encontrar, por ejemplo, en la siguiente tesis reciente:

ADUANAS, CUENTAS DE GARANTÍA. EL ARTÍCULO 86-A, FRACCIÓN I, DE LA LEY ADUANERA QUE FACULTA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA ESTABLECER MEDIANTE REGLAS GENERALES LOS PRECIOS ESTIMADOS QUE SIRVEN DE BASE AL SISTEMA DE DEPÓSITOS EN AQUÉLLAS, NO CONLLEVA EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CONFERIDA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. Al habilitar el artículo 86-A, fracción I, de la Ley Aduanera, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir reglas generales en las que establezca los precios estimados que sirven de sustento al sistema de depósitos en cuentas aduaneras de garantía, no contraviene lo dispuesto en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que con exclusión de las facultades que confiere al presidente de la República, el Congreso de la Unión puede expedir leyes donde autorice a los secretarios de Estado para dictar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia; esto es, mientras el mencionado órgano legislativo no interfiera en la formación de los decretos, reglamentos, acuerdos u órdenes, que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, puede otorgar directamente a las secretarías de Estado la atribución para emitir reglas operativas de observancia general dentro del campo de una ley específica, las que de ninguna manera conllevan el ejercicio de la facultad reglamentaria reservada al Ejecutivo Federal, pues incluso se encuentran sujetas a los principios de primacía de la ley y preferencia reglamentaria. Amparo en revisión 425/2001. Cierres Best, S. A. de C. V. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras. *Semanario Judi-*

cial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Novena Época, diciembre de 2002, Segunda Sala, tesis 2a. CLVII/2002, p. 260.

Y lo mismo vale para la siguiente interpretación de 2005:

PARTICIPACIONES FEDERALES. EL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 90. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRÉSTITOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 7 DE JULIO DE 1982, NO REBASA LOS LÍMITES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CONCEDIDA AL EJECUTIVO FEDERAL POR EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El Reglamento citado sólo precisa la forma en que la Federación realizará el descuento de las participaciones federales afectadas en garantía para el cumplimiento de las obligaciones y empréstitos contraídos por los municipios, previsto en el tercer párrafo del artículo 90. de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que no rebasa los límites que señala la ley para detallar y pormenorizar en el aludido Reglamento, toda vez que en éste no sólo se precisan los requisitos para la inscripción de obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, como lo señala el artículo 90., último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, sino que también detalla lo que prevé en forma general ese precepto en relación con el pago que debe realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en caso de incumplimiento de los niveles de gobierno obligados, con la afectación de sus participaciones federales, por lo que, al ser una ejecución de lo dispuesto por la ley, no rebasa los límites de la facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo Federal por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Precedentes: Controversia constitucional 35/2002. Municipio de Mexicali, Estado de Baja California. 4 de abril de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Agustín Tello Espíndola, Marat Paredes Montiel y Makawi Staines

Díaz. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, Novena Época, mayo de 2005, p. 1199, Pleno, tesis P./J. 42/2005.

No es irrelevante que el “cambio de ruta” de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación en materia de la facultad reglamentaria se haya verificado en los últimos años del siglo XX. Esto, al menos, por dos razones. En primer lugar, el viraje coincide con la primera década de existencia de la “nueva” Suprema Corte que surgió con la profunda reforma constitucional de 1994, en la que, además de cambiar de composición, recibió facultades de control de constitucionalidad sin precedentes en el sistema jurídico mexicano. En segundo lugar, es significativo que el viraje en la interpretación jurisdiccional coincida con una profunda transformación del sistema jurídico-político en materia de apertura económica. No es casual que esta nueva línea de interpretación que amplía significativamente la potestad normativa de los órganos de la administración pública explote en los tiempos del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. En el trabajo de Víctor Blanco al que hemos hecho referencia se recogen múltiples tesis y jurisprudencias en torno a la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización (1992) y las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs) que son un “fresco” de la transformación que, en un cierto sentido al margen de la Constitución, ha tenido el sistema de distribución de competencias y de su impacto lesivo para el principio de separación de poderes en México.

El argumento en el que se basan muchas de estas interpretaciones —que paradójicamente tienden a fortalecer, aun más, al Poder Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo y del propio Poder Judicial— son de corte tecnocrático: desde el punto de vista de los intérpretes constitucionales, el “Poder Legislativo no suele ocuparse de... detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública” por lo que ésta debe contar con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión (véase, por ejem-

plo, la tesis de jurisprudencia 7/2003, aprobada por la Segunda Sala el 7 de febrero de 2003). Quizá, en defensa de la interpretación de la Corte puede argumentarse que el sentido de estas interpretaciones coincide con el sentido original de la facultad reglamentaria, pero lo que no es sostenible es su delegación a funcionarios distintos del presidente de la República.

Junto a la facultad reglamentaria, el texto constitucional de 1917 también dispone facultades de creación normativa por parte del presidente en la fracción XVI del artículo 73 (en relación con el Consejo General de Salubridad) y en el segundo párrafo del artículo 131. Adicionalmente, el presidente puede ser habilitado para contar con facultades extraordinarias para legislar en el supuesto del artículo 29, en cuyo caso se requiere la previa y esencial suspensión de garantías realizada de conformidad con el mismo precepto.

2. Intervención en el procedimiento legislativo

Como ya se ha mencionado, el presidente concurre junto con el Poder Legislativo en otros procedimientos de creación normativa. Así por ejemplo, el presidente tiene un destacado papel dentro del procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales. En ese procedimiento hay tres momentos en los que puede intervenir el presidente: en la iniciativa, en el derecho de vetar un proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso y en la etapa de publicación de la ley.

A. Iniciativa

Los antecedentes de esta facultad también son múltiples y remotos. Por ejemplo, según lo establecía la fracción 14 del artículo 171 de la Constitución de Cádiz de 1812, el Rey tenía la facultad de “Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducente al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita”. Antecedentes de esa facultad son el artículo 17,

fracción II de las Leyes Constitucionales de 1836 en donde, además, se otorgaban al presidente poderosas facultades de contrapoder ante las potestades legislativas. Por ejemplo, en la fracción II del artículo 15 de dicho ordenamiento se establecía que “no pueden dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que (el presidente) dirija al Congreso General en todo lo que está facultado para hacerlas”.

Actualmente la facultad de iniciativa está estipulada, en general, en la fracción I del artículo 71 constitucional y en artículo 122 inciso B, fracción I por lo que se refiere a leyes del Congreso de la Unión para el Distrito Federal. La facultad de iniciativa es muy relevante en la medida en que convierte al presidente en parte del órgano legislador,¹⁹⁷ o, como diría André Hauriou en “el animador y director del trabajo parlamentario”.¹⁹⁸ En México tradicionalmente la gran mayoría de las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión han provenido del presidente, cuyos proyectos en ocasiones no eran ni siquiera discutidos, sino que se aprobaban directamente por la enorme mayoría de legisladores de su partido político que copaban las cámaras legislativas. En los últimos años esto ha cambiado, puesto que las iniciativas del presidente —sobre todo en temas muy relevantes, incluyendo algunos proyectos de reformas constitucionales— no han sido aprobadas y son objeto de fuertes diferendos en el seno del Congreso de la Unión.¹⁹⁹

Normalmente la iniciativa de ley del presidente es una facultad, pero en algunos casos la Constitución dispone que se ejerza como una obligación. Es el caso de la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la Federación, la cual el presidente debe de presentar a más tardar el 8 de septiembre de cada año, o el 15 de diciembre en el año en el que toma posesión del cargo, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional.

¹⁹⁷ Schmill, Ulises, “Las fuentes del derecho”, *Conceptos dogmáticos y teoría del derecho*, México, UNAM, 1979, p. 106.

¹⁹⁸ *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1980.

¹⁹⁹ Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 148, pp. 246 y 247.

B. *Facultad de veto*

La facultad de vetar una disposición legislativa también se encuentra contemplada en algunos documentos constitucionales históricos. Podemos citar, por ejemplo, los artículos 144 al 150 de la Constitución gaditana de 1812 y los artículos 55 a 57 de la Constitución de 1824. Pero también podemos referirnos a las Leyes Constitucionales de 1836, en cuyo artículo 15 se establecía que el presidente podía “negar la sanción a las leyes o decretos del Congreso General” pero también que tenía la facultad de “hacer, con acuerdo del Consejo, las observaciones que le parezca, a las leyes y decretos que el congreso le comunique para su publicación” (artículo 17, III). Curiosamente, el texto original de la Constitución de 1857 no contenía el derecho de veto, el cual se introdujo en la reforma de 1874 a esa Carta Fundamental. Para su establecimiento en la Constitución de 1917 seguramente pesaron, además de los diversos antecedentes que ya se han mencionado, en las palabras, de nueva cuenta, de Emilio Rabasa, quien advertía que “no hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de los dos tercios de representantes de cada Cámara”.²⁰⁰

Actualmente la facultad que tiene el presidente para vetar un proyecto aprobado por ambas Cámaras se encuentra en los incisos *a* y *c* del artículo 72, que se inspiran en la Constitución de los Estados Unidos (artículo I sección 7 párrafo segundo) y en diversos precedentes ya citados del constitucionalismo histórico mexicano. El presidente cuenta con diez días hábiles para interponer el veto; transcurrido ese plazo operaría una especie de sanción tácita del proyecto y el Ejecutivo estaría obligado a publicarlo. El veto puede ser total o parcial, en virtud de que el inciso *c* del artículo 72 dispone que el proyecto puede ser devuelto en todo o en parte por el presidente. El veto presidencial puede ser superado

²⁰⁰ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, cit., nota 164, p. 177.

por el voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras. En ese caso el presidente está obligado a publicar la ley tal como fue aprobada por el Congreso de la Unión.

También es importante mencionar que el presidente no tiene facultad de veto tratándose de las facultades exclusivas de cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente, tampoco cuando se ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando se declare la procedencia de la acusación para uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, así como cuando se convoque a sesiones extraordinarias por parte de la Comisión Permanente. De la misma forma, tampoco puede vetar una reforma constitucional aprobada por el poder reformador en los términos del artículo 135 de la carta magna.²⁰¹

Un tema que ha despertado interesantes debates académicos, políticos y jurisdiccionales es la cuestión del veto en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación que es aprobado por la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 74 fracción IV constitucional.²⁰² La pregunta central es: ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si así fuera, ¿habría lugar para un veto parcial o tendría que ser total?²⁰³ En general, el examen del derecho comparado parece demostrar que las normas otorgan al Poder Ejecutivo la facultad expresa de vetar el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de 2/3 partes de la Cá-

²⁰¹ Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 148, pp. 87 y 88.

²⁰² Gutiérrez, Jerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 62.

²⁰³ Sobre las clases de vetos y las condiciones para su superación, véase Shugart, Matthew S. y Carey John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 134 y ss.

mara.²⁰⁴ Desde nuestra perspectiva, en el caso de México, el veto en esta materia se encuentra jurídicamente excluido por la siguiente consideración: la facultad de veto del presidente de la República se encuentra en el artículo 72 inciso *c* constitucional y dicho artículo se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas Cámaras. Al ser el veto una facultad que puede ser ejercida en el contexto expreso del procedimiento legislativo, creemos, no opera para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, como es el caso de la aprobación del Presupuesto.²⁰⁵

Es cierto que, al no tener posibilidad de vetar el presupuesto, el presidente queda en una posición difícil. Como señalan Ulises Carrillo y Alonso Lujambio,

Si el Ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remita el Legislativo, nos encontramos con un ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública.²⁰⁶

Consideraciones como ésta no carecen de tino y deben ser políticamente valoradas pero no constituyen un razonamiento jurídico.

²⁰⁴ Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LX, núm. 2, abril-junio de 1998, p. 258.

²⁰⁵ En el mismo sentido, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 148, p. 87; y Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, *Política y gobierno*, México, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 95 y 107.

²⁰⁶ “La incertidumbre constitucional...”, cit., nota 204, p. 260.

Así las cosas, con independencia del juicio que nos merezca y de lo inadecuado que puede resultar dejar al Ejecutivo sin defensa frente una decisión de la Cámara de Diputados,²⁰⁷ tenemos que en los términos actuales del ordenamiento constitucional mexicano el veto presidencial no parece jurídicamente posible en materia de presupuesto.²⁰⁸ Esto, conviene advertirlo, a pesar de una interpretación de la Suprema Corte que ha sostenido un criterio diferente al resolver la controversia constitucional 109/2004. En su sentencia, dictada por una escasa mayoría de seis votos contra cinco, la Corte le reconoció al presidente de la República la facultad de interponer un veto en contra del Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para 2005 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2004.

Más allá de los efectos que la sentencia pudiera tener para la certeza jurídica en torno al Presupuesto, da la impresión de que la Corte “inventó” una facultad a favor del presidente que no tiene asidero en norma constitucional alguna. Esto es así porque no existe ningún precepto en la carta magna del que se pueda deducir la facultad del presidente para vetar el Presupuesto. Por el contrario, hay diversos artículos que permiten llegar a la conclusión contraria. Por ejemplo, el artículo 74 fracción IV de la Constitución señala que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el análisis, discusión y aprobación del Presupuesto (y no,

²⁰⁷ Recordemos que a principios del siglo XX Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades directas del veto del presidente las siguientes: “dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del legislativo”, *La Constitución y la dictadura*, cit., nota 164, p. 174.

²⁰⁸ En el mismo sentido, de entre los muchos autores que se podrían citar, Orrantía Arellano, Fernando, *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 102 y ss., donde se cita en el mismo sentido que el sostenido por nosotros a constitucionalistas tan relevantes como Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Elisur Arteaga, Manuel Herrera y Lasso y Jorge Carpizo.

como la Corte sostuvo, que dicha facultad debe ser compartida con el Poder Ejecutivo).

Tampoco, como hemos señalado, queda clara la fundamentación que permitió a la mayoría de ministros trasladar el derecho de veto del presidente que está previsto en el artículo 72 constitucional para actos aprobados por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, hasta una facultad unicamaral como lo es la de aprobar el Presupuesto. Probablemente la interpretación de la Corte responde de manera atinada a las preocupaciones señaladas por Carrillo y Lujambio pero, desde un punto de vista jurídico, puede vulnerar el “principio de legalidad” que establece con contundencia que las autoridades solamente pueden hacer aquello para lo que se encuentran facultadas por una norma jurídica.²⁰⁹ Lo cierto es que la sentencia pone sobre la mesa la necesidad de reformar el régimen constitucional de las finanzas públicas federales, así como las facultades del presidente y de la Cámara de Diputados en la materia. Y con ello abre la puerta para las propuestas que promueven incorporar en la Constitución el veto presidencial del presupuesto (quizá, como sostienen algunos estudiosos, precisando que sólo se trate de un veto total y no de un veto parcial).²¹⁰

²⁰⁹ La sentencia también podría tener otros efectos “prácticos” nocivos. Por ejemplo, ¿cómo se compagina la existencia del veto presidencial con el mandato del artículo 74 fracción IV párrafo segundo en el sentido de que el Presupuesto deberá estar aprobado antes del 15 de noviembre? Supongamos que, cumpliendo con ese mandato, la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto el 14 de noviembre de cualquier año y el presidente ejerce el derecho de veto que le acaba de reconocer la Corte: ¿podría cumplir la Cámara con lo que le ordena el artículo 74 fracción IV? ¿o piensa la Corte que cuando se refiere la Constitución al 15 de noviembre no lo hace para fijar una fecha límite? Lo que nos dice la sentencia de la Corte es que el plazo del artículo 74 fracción IV no debe cumplirse necesariamente, esto es, que la Constitución puede o no cumplirse, según sea el caso.

²¹⁰ Guitérrez; Jerónimo, *et al.*, *El proceso presupuestario...*, *cit.*, nota 202, pp. 64 y 65, 164.

C. *Publicación*

La publicación de la ley a cargo del Ejecutivo permite su entrada en vigor, con lo cual queda completo el procedimiento legislativo.²¹¹ El presidente manda publicar la ley en el *Diario Oficial de la Federación*, que por mandato del artículo 27, fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está a cargo de la Secretaría de Gobernación. El *Diario Oficial* también está regulado por la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales* (publicada en el propio *Diario* el 24 de diciembre de 1986). La publicación no es una facultad del presidente sino una obligación, pues si no se interpone el veto, o si habiéndolo interpuesto es superado por el voto necesario de las Cámaras, no existe constitucionalmente la posibilidad de que la ley deje de ser publicada: “el presidente está obligado a publicar la ley”.²¹² Esto significa que en México no está permitido lo que se conoce como “veto de cajón”, que consiste en la negativa tácita del presidente a publicar una ley (simplemente guardándola en un cajón, de ahí el nombre de esta clase de veto).

3. *Tratados internacionales*

El presidente también interviene, en colaboración con el Senado de la República, en el procedimiento para crear tratados internacionales o para incorporar al orden jurídico nacional los ya existentes. Una facultad en este mismo sentido ya se encontraba contemplada en la fracción XIV del artículo 110 de la Constitución de 1824 que a la letra establecía lo siguiente: (es facultad del presidente) “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General”. Lo mismo vale para la

²¹¹ Biglino, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993.

²¹² Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 148, p. 93.

fracción X del artículo 85 de la Constitución de 1857 que delegaba en el presidente la facultad de “dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal”.

Actualmente, de acuerdo con las previsiones de los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 constitucionales, los tratados internacionales son firmados por el presidente y ratificados por el Senado.²¹³ Una vez que se cumple con ambos requisitos, son publicados y entran en vigor, los tratados pasan a formar parte de la ley suprema de toda la Unión (artículo 133) y tienen aplicabilidad plena en el ordenamiento jurídico mexicano. Incluso, de acuerdo con la tesis jurisprudencial aislada de la Suprema Corte a la que ya se ha hecho referencia, prevalecen sobre todo el derecho local y sobre todo el derecho federal, es decir, se encuentran en un segundo escalón jerárquico, subordinados solamente al texto constitucional (véase la tesis LXXVII/99 del Pleno de la Suprema Corte). Un problema interesante en la temática sobre la firma de los tratados, que está relacionado con la delegación de facultades como en el caso de los reglamentos, es si dicho acto debe ser o no llevado a cabo de manera personal por el presidente de la República. Para la Suprema Corte, en congruencia con la tendencia interpretativa que ya hemos analizado al estudiar la facultad reglamentaria, la firma de un tratado puede ser realizada también por el secretario de Relaciones Exteriores. Este criterio está contenido en la siguiente tesis:

TRATADO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA EL CUATRO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO. NO ES INCONSTITUCIONAL POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LO HAYA SUSCRITO PERSONALMENTE, SI INSTRUYÓ AL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA SU

²¹³ Sobre el tema, Méndez Silva, Ricardo, “La firma de los tratados”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 3, México, julio-diciembre de 2000, pp. 209 y ss.

NEGOCIACIÓN, Y LUEGO LO RATIFICÓ PERSONALMENTE. De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 76, fracción I, 80, 89, fracciones I, II y X, 92 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la disposición contenida en el citado artículo 133, en el sentido de que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión quien necesariamente lo lleve a cabo en todas sus fases, incluyendo la suscripción personal, pues los preceptos constitucionales invocados permiten la actuación del jefe del Ejecutivo a través del secretario de Estado correspondiente, siendo nuestro derecho interno, como es aceptado internacionalmente, el que determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y límites de esa representación; por otro lado, la celebración de un tratado no se reduce a la firma del mismo, la que puede provenir del presidente, del secretario relativo o del representante que aquél señale, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, en las cuales interviene otro poder, además de los secretarios de Estado que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2o., 27, fracciones I, II, III y VII, y 28, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los que deriva que corresponde al secretario de Relaciones Exteriores intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte, y al secretario de Gobernación, conducir las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo y publicar las leyes y decretos. En tales condiciones, basta con que el tratado internacional de que se trate haya sido negociado por el secretario de Relaciones Exteriores siguiendo las instrucciones del presidente de la República y luego ratificado por éste y aprobado por el Senado, como sucedió por parte de nuestro país en el tratado de mérito, para que tenga plena validez. Amparo en revisión 2830/97. Jorge Andrés Garza García. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria

Martínez. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, novena época, mayo de 1998, Pleno, tesis P. XLV/98, pp. 133.

Las anteriores son, expuestas a muy grandes rasgos, las facultades que la Constitución establece, no sólo en el artículo 89, en favor del presidente de la República en materia de creación normativa.

III. FACULTADES JURISDICCIONALES

Las facultades del presidente en materia jurisdiccional tienen diversas expresiones en el texto constitucional. Por ejemplo, el presidente interviene en el procedimiento de nombramiento y selección de los ministros de la Suprema Corte (artículos 89 fracción XVII, 96 y 98 constitucionales). Esta facultad, con una modalidad diferente, existía desde que se reformó la fracción II del artículo 85 de la Constitución de 1857 (en ese entonces el presidente proponía al Senado, después de oír la opinión de los secretarios de despacho, una terna para la elección de los ministros) y evoca una tendencia (por fortuna superada) que ya se encontraba en la Constitución de 1824 según la cual era el presidente quien nombraba a “los jueces y a los promotores fiscales de circuito y de distrito” (artículo 110, VIII) y que tenía como referente histórico la facultad del Rey de “nombrar a los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado (artículo 171, 4 de la Constitución de Cádiz).

En la actualidad, para fortuna de la independencia judicial que es la garantía última del principio de imparcialidad, la facultad de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte sólo tiene en el ejecutivo a su promotor y encuentra en el Senado al órgano responsable, mientras que los jueces y magistrados provienen del propio Poder Judicial. Por otra parte, el presidente nombra a un Consejero de la Judicatura Federal (artículo 100 párrafo segundo), presta su auxilio para el ejercicio expedito de las funciones del Poder Judicial (artículo 89 fracción XII) y puede otorgar indultos (artículo 89 fracción XIV). Además, tiene bajo su estructura orgánica

a diversos tribunales de carácter administrativo, como por ejemplo los que ejercen la jurisdicción laboral o los que conocen de los procedimientos contencioso-administrativos.²¹⁴

IV. FACULTADES DE GOBIERNO

Dentro de las facultades de gobierno podríamos mencionar todas aquellas que no han quedado comprendidas en los anteriores apartados y que tienen que ver con el desempeño de lo que la doctrina italiana llama el *indirizzo politico*. Entre ellas se pueden mencionar la dirección de la política exterior (artículo 89 fracción X), la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, derivado del mandato constitucional que dispone el establecimiento de un sistema de planeación democrático para el desarrollo nacional (artículo 26)²¹⁵ y la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento que puede contratar el gobierno del Distrito Federal.

²¹⁴ Véase Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo Cultura Económica, 1996.

²¹⁵ Véase también la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983).