

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*, 2^a ed., México, Siglo XXI, 1979, p. 68; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Portúa, 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 renuncias 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: Históricamente ha quedado comprobado que el presidente de México, de hecho y por derecho, es la figura predominante de nuestra organización política. Emilio Rabasa escribió que la historia del siglo XX mexicano, después de la Independencia, prácticamente cabía dentro de la biografía de tres presidentes: en su orden cronológico, Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz.

El Constituyente de 1857, como reacción a la larga y tortuosa dictadura santaanista, trató de remediar la exagerada potestad del Ejecutivo, aumentando las atribuciones de un Congreso unicameral. El intento fue fallido,

como lo evidenciaron Benito Juárez y Porfirio Díaz. Claro está que mientras el primero tuvo que soportar una guerra civil (la de los Tres Años) y una intervención (la francesa), aparte de los embates de una Iglesia introvermisora, esto es, luchar por la sobrevivencia de la nación misma; Díaz usó el Ejecutivo para su propio esplendor.

El artículo 89 que se comenta no contiene todas las facultades y obligaciones del presidente pues, como advierte la fracción XX, también existen las demás que le confiere expresamente la Constitución. Entre otras: las del artículo 29, para la suspensión de garantías; la correspondiente a la iniciativa de leyes, citada en la fracción I del artículo 71 y, más recientemente, la intervención del Ejecutivo en la propuesta de designación de los funcionarios que habrán de integrar los nuevos órganos electorales creados por la última reforma en la materia.

El artículo 89, a partir de su redacción original en Querétaro, ha sido modificado de la siguiente manera:

Derogación: fracciones IX y XIX (esta última se añadió después de 1917) relativas a concesión de patentes de corso y destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales.

Reforma: fracción XI, obligación de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente (originalmente quedaba al arbitrio presidencial).

Adiciones: fracciones XVII y XVIII, respecto del nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de ministros de la Suprema Corte de Justicia, respectivamente.

Traslado: la fracción XVII del artículo 89 del texto original se convirtió en la fracción XX actual, dadas las modificaciones y adiciones antes señaladas.

Para una mejor comprensión de las facultades y obligaciones atribuidas al presidente, se les puede clasificar de la manera siguiente:

I. *Facultades para la promulgación y ejecución de leyes.* Son las que establece la fracción I, y consisten en:

a) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada, y

b) Ejecutar las leyes, o sea, convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etcétera. Para llevar a cabo esta labor se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Legislativo. Además, se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la administración pública.

II. *Facultades para extender nombramientos, previstas en las fracciones, II, III, IV, V, XVI, XVII y XVIII, las que ejerce:*

a) Libremente, al designar secretarios del despacho, procurador general de la República, jefe del Departamento del Distrito Federal, etcétera, pues como se trata de sus colaboradores inmediatos y él es el responsable de la política interna y externa, así como de la administración pública, lógico resulta que pueda seleccionarlos sin estar sometido a ninguna limitación;

b) Con aprobación del Senado: agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte. Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal están ahora sujetos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

c) De acuerdo con la ley reglamentaria, puesto que las designaciones de los oficiales del Ejército, no comprendidos en la fracción IV, está obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones aplicables (fracción V).

III. Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación.

La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando, y éste la Constitución lo otorga al jefe del Estado mexicano, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera. Por eso, las fracciones VI y VII le atribuyen el derecho a disponer del Ejército, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea y la Guardia nacionales.

IV. Facultades en materia de política internacional. El presidente de la República 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. La nueva fracción contiene importantes modificaciones:

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 fracción reformada, al "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; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los anteriores fundamentales principios son una consecuencia del devenir histórico interno en 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 Ca-

rranza en el presente, ante 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 clara síntesis de la historia pasada y presente de la política exterior.

También está a cargo del presidente de la República solicitar que el Congreso de la Unión dicte una ley que lo faculte para declarar la guerra a países extranjeros (fracción VIII).

V. Otras facultades del Ejecutivo son:

a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente; por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos (fracción XI);

b) El Ejecutivo —bajo cuyo mando se encuentra la fuerza pública— debe prestar al Poder Judicial —que carece de ella— ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas (fracción XII);

c) Como el interés nacional siempre debe prevalecer sobre el posible interés particular de las entidades federativas, es por lo que la fracción XIII estipula la facultad presidencial para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, pues de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los estados en perjuicio del pacto federal.

d) La fracción XIV es de contenido altamente humano; en ella se facilita al presidente de la República para conceder indultos, es decir, perdonar o disminuir las penas impuestas a los reos sentenciados por delitos que son de la competencia de los tribunales federales y a los que, por resolución irrevocable, fueren hallados culpables de haber cometido delitos del orden común en el Distrito Federal.

Existen dos clases de indulto: el necesario y el otorgado por gracia. El primero se origina automáticamente en vicios, errores o deficiencias graves en el proceso, que implican la inocencia del sentenciado o la disminución de su responsabilidad. También opera automáticamente el indulto necesario en el caso de la vigencia de una nueva ley, que no considera delictuoso el hecho u omisión que sí estaba previsto como tal por otra ley anterior, bajo la que el reo fue sentenciado.

La segunda clase de indulto, el otorgado por gracia, es resultado de otro punto de vista, también de carácter jurídico y no simplemente, como ocurrió en épocas pasadas, producto de la libre voluntad de un soberano o de un tribunal, ansiosos de obtener popularidad.

En lo relativo al indulto, es inolvidable la actitud ejemplar del presidente Juárez, quien resistió presiones de toda índole para que otorgara el perdón de la vida a Maximiliano, Miramón y Mejía. En este caso, la resolución de que la sentencia fuera cumplida tenía el enorme valor de una firme advertencia para quienes en el futuro intentaran, siendo extranjeros, intervenir en México, o siendo mexicanos, traicionar a la patria, y

e) También le corresponde, de acuerdo con las leyes respectivas, conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar

en esta forma el desarrollo económico del país y premiar al esfuerzo individual realizado (fracción XV).

BIBLIOGRAFÍA: Rabasa, Emilio O., "Historia de las Constituciones mexicanas", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I, pp. 85-172; Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, 1982.

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 transcritto, 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-