

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, 197 pp.

Este es un libro que hace pensar. Lleva un subtítulo que anuncia la tesis principal, “Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías”, en el cual se enuncia el proceso evolutivo que ha sufrido el Poder Ejecutivo previsto en la Constitución mexicana. La tesis de Pedro Salazar es que el Poder Ejecutivo ha ido evolucionando, de ser un poder que, además de las facultades que le otorgaba la Constitución, tenía otras reconocidas socialmente, que estaban fuera de la Constitución, a las que Jorge Carpizo llamó “facultades metaconstitucionales”, y que daban al presidente de la República un poder omnímodo, a ser un poder acotado por el recorte de sus facultades originales y por la creación de diversos organismos públicos autónomos, que ejercen facultades que antes correspondían al presidente.

El libro, presentado por José Ramón Cossío Díaz, está dividido en cuatro capítulos, que integran una unidad. El primero, de carácter teórico, es una explicación inteligente y bien documentada de cómo se concibe el Poder Ejecutivo en la teoría política dominante, en la que destaca la idea de que es el poder que ejecuta las leyes y que, por lo tanto, está acotado por el principio de legalidad o de Estado de derecho. Esta limitación implica, como bien advierte Pedro Salazar (p. 30), un reconocimiento de cierta prioridad del poder que hace las leyes, es decir, del Legislativo. En la *praxis* política se han formulado teorías para justificar que el Ejecutivo constituya un poder superior al Legislativo, como la del absolutismo monárquico, o la teoría “decisionista” de Karl Schmidt (pp. 34-36), pero el autor manifiesta su convicción de que el gobierno democrático sólo puede funcionar sobre la base de la división de los poderes, con funciones diferenciadas y complementarias (p. 37). Y desde esa perspectiva reitera que hay una cierta preponderancia del Legislativo, por ser el poder que, mediante las leyes, acota el Poder Ejecutivo, y habría que agregar que también acota la acción ciudadana; además, por ser el Legislativo un poder que cuenta con mayor representatividad que el Ejecutivo “recoge, procesa

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLX,
núm. extraordinario, 2019, pp. 453-457.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

y expresa la voluntad de los gobernados” (p. 37), con lo que aparece como expresión directa de la “soberanía popular”.

Luego describe las dos formas que organizan, en los Estados democráticos actuales, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo; esto es, la forma presidencialista o la forma parlamentaria, y señala, con brevedad y exactitud, las características de una y otra. Concluye el capítulo recordando que el presidencialismo llegó a las Constituciones latinoamericanas por influjo de la Constitución americana de los Estados Unidos.

El segundo capítulo, denominado “El Poder Ejecutivo en la Constitución de 1917”, es una reflexión muy interesante sobre el origen y las causas de la opción que hicieron los constituyentes mexicanos a favor del sistema presidencial y de un Ejecutivo fuerte. Resultan muy ilustrativos los párrafos transcritos del discurso de Carranza a los diputados constituyentes, en los que descarta la posibilidad de un sistema parlamentario para México, y defiende la necesidad de un Poder Ejecutivo fuerte (pp. 48 a 52). Estas ideas, como bien advierte el autor, las había propagado Emilio Rabasa en su conocida obra *La revolución y la dictadura*, en la que afirmaba que el Poder Legislativo organizado en la Constitución de 1857 era tan exagerado, que hacía imposible gobernar, lo que trajo como consecuencia la dictadura.

Pedro Salazar hace un análisis histórico, en el tercer capítulo, en el que precisa la transformación que tuvieron los artículos constitucionales relativos a las facultades del Poder Ejecutivo, particularmente los artículos 80 a 93. De cada uno de ellos transcribe su texto original y los textos de las sucesivas reformas que han tenido hasta hoy. Los analiza desde la perspectiva de si las reformas han mermado o no los poderes presidenciales (p. 69). Destaca que el presidente ha perdido facultades de nombrar, por sí mismo, a quienes ejercerán cargos importantes. Perdió la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte, y ahora es el Senado (reforma de 1994 del artículo 89-XVIII) quien tiene la facultad de nombrarlos; se limitó la facultad de nombrar por sí mismo a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, pues ahora el nombramiento tiene que ser aprobado por el Senado (reforma del artículo 89-VI de 2004). Las facultades presidenciales de conducir la política exterior, que originalmente no tenían limitaciones, se restringen al establecerse ciertos principios orientadores de la política exterior (artículo 89-X) en 1988, y posteriormente (2011) todavía más, al establecerse

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. extraordinario, 2019, pp. 453-457.

el principio de respeto, promoción y protección de los derechos humanos. Pierde también la facultad de nombrar por sí mismo a los secretarios de Hacienda y de Relaciones Exteriores, pues ahora requieren ser ratificados por el Senado (artículo 89-II reformas de 2014). El autor señala además otros cambios de menor importancia que abonan la conclusión general, que ofrece al fin del capítulo, que el Ejecutivo “ya no es un poder con facultades «metaconstitucionales» y sí, en cambio, es un poder con potestades constitucionales cada vez más acotadas y controladas” (p. 103).

Me parece que la mayor aportación del autor a la doctrina constitucional se concentra en el capítulo cuarto, que ofrece un esbozo, un principio de análisis, de los organismos constitucionales autónomos, con la clara indicación que ellos “realizan funciones y ejercen facultades que otrora correspondían al presidente de la República” (p. 104). Comienza haciendo una descripción teórica de los organismos constitucionales autónomos, con base en la doctrina de Manuel García Pelayo (en el artículo “El «estatus» del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981), quien destaca cinco características principales: *i*) inmediatez, es decir, que son establecidos en la misma Constitución; *ii*) esencialidad, pues tienen un carácter fundamental en el sistema de división de poderes; *iii*) dirección política, porque participan de la dirección política, en tanto que realizan actos soberanos de carácter ejecutivo, legislativo o jurisdiccional; *iv*) paridad de rango, es decir, que no son subordinados a los otros poderes, sino que tienen con ellos relaciones de coordinación, y *v*) autonomía financiera, pues tienen libertad para disponer de sus recursos, pero, sobre todo, autonomía para tomar las decisiones que le corresponden en el ámbito de su competencia (p. 107).

El autor opina que la Suprema Corte de Justicia de México, en algunas tesis (principalmente la tesis del Pleno, en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647), ha precisado, en “sintonía” con esa doctrina, algunas características de los organismos constitucionales autónomos: *i*) que deben estar establecidos en la Constitución; *ii*) que mantienen, con los otros poderes, relaciones de coordinación; *iii*) que deben contar con autonomía funcional y financiera, y *iv*) que deben atender funciones primarias u originarias del Estado.

A continuación, el autor nombra, y hace una breve descripción de los organismos constitucionales autónomos, que actualmente existen, y que realizan funciones que antes cumplía el presidente de la República

por medio de organismos subordinados. Tales son: el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y la Fiscalía General de la República.

Es interesante la invitación que hace (p. 149) a formular una teoría de los organismos autónomos, que explique su razón de ser, su autonomía, pero también sus límites y sus relaciones con los poderes tradicionales. Pedro Salazar señala (pp. 149-150) puntos importantes que debería comprender tal teoría general, como precisar las funciones que cada uno realiza, la forma en que se integran sus órganos directivos, las formas de relación entre ellos y con los poderes del Estado, y “el carácter más o menos técnico o político de su función”.

Me parece que esa teoría debería formarse, no de modo deductivo, a partir de premisas generales, sino de modo inductivo, a partir del análisis detallado de cada uno de los organismos constitucionales autónomos que hoy existen, y sólo después de haberlos analizado todos, inferir sus características comunes, y sus diferencias, y formular, si es posible, una teoría general que los comprenda a todos. Respecto de los organismos que realizan funciones más técnicas que políticas, puede servir la distinción tradicional (en el pensamiento político griego y romano antiguos) entre órganos de potestad, que ejercen un poder de mando socialmente reconocido, es decir, que pueden hacer actos imperativos, como una ley o un decreto, y, por otra parte, organismos con autoridad, es decir con un saber socialmente reconocido, cuyos actos no son imperativos, sino consejos o ilustraciones para que los gobernantes pueden dar mejores órdenes potestativas. Por ejemplo, las conclusiones a que llega el Instituto de Evaluación Educativa, o a las que llega el Instituto de Evaluación de la Política Social, no son más que juicios intelectuales, que se ofrecen como consejos, para que los gobernantes responsables del sistema educativo o de la política social puedan tomar mejores decisiones.

La conclusión general del libro es que ha habido “un decidido acatamiento del poder presidencial” (p. 159), gracias a la reducción expresa de sus facultades por medio de reformas a los artículos constitucionales

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. extraordinario, 2019, pp. 453-457.

correspondientes, como lo demostró en el capítulo tercero, y por la creación de los organismos constitucionales autónomos, según se muestra en el capítulo cuarto. El resultado es que hoy tenemos un Ejecutivo con poderes acotados: “Un presidente”, así concluye el autor, “más republicano e institucionalmente más débil”.

Jorge ADAME GODDARD*

* ORCID: 0000-0002-6515-0945. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Correspondencia: Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, CDMX. Correo electrónico: adame@unam.mx.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. extraordinario, 2019, pp. 453-457.