ARTÍCULO 84.

El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la Diputacion Permanente.

La última parte del artículo está reformada por la fraccion A inciso II del artículo 72, siendo facultad de la Cámara de diputados la que aquí se menciona como perteneciente al Congreso.

Demasiado sencilla es la explicacion de este artículo. Si el Presidente se separara del lugar de su residencia ó del ejercicio de sus funciones, se suspenderia ó se entorpeceria al ménos la marcha de los negocios públicos. Este mal podria ser menor ó irremediable cuando la ausencia del Presidente estuviese motivada por algun servicio importante de la administracion, ó verbi gracia por razones de salud. En el primer caso su ausencia de la Capital podia ser necesaria en el desempeño mismo de sus deberes; en el segundo seria llegada la oportunidad de que lo sustituyera el funcionario á quien con este objeto llama la ley.

LECCION XX.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.

ARTÍCULO 85.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Union, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia. Para que la ley surta sus efectos es preciso que sea conocida de todos. Este conocimiento ha de ser general y no individual, porque no seria posible que los encargados de dar á conocer la ley pudiesen ir refiriendo su contenido á cada uno de los habitantes del país, y porque, no siendo la ley más que un medio de que los ciudadanos cumplan con sus deberes, reclamen un derecho ú observen una regla de conducta entre sí ó con las autoridades establecidas, está en el interes de todos adquirir su conocimiento. El deber del Gobierno consiste, pues, en poner en aptitud de ese conocimiento á todos los ciudadanos, lo que cumple publicando la ley.

Pero no basta que una ley se publique: es preciso que los ciudadanos tengan la conciencia de que es auténtica y que dimana del Poder Legislativo.

Ahora bien, como el Poder Legislativo se compone de un gran número de diputados y senadores; como se renuevan éstos

constantemente, y como, aunque cada una de las cámaras tiene su Presidente y Secretarios, las funciones de ellos son más bien económicas, es preciso que haya una autoridad suprema, conocida por todos, que certifique la autenticidad de la ley y haga su publicacion. Nadie mejor que el Presidente de la República reune las condiciones para producir ese efecto, empeñando en él su autoridad suprema.

Algunos confunden la promulgacion de la ley con su publicacion. Nuestra Ley Suprema no incide en ese error. Encarga al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que promulgue y ejecute las leyes federales en la ancha esfera de su accion ejecutiva, en lo que está incluida tambien la publicacion.

Si la promulgacion y la publicacion fuesen una misma cosa se podria decir que los gobernadores de los Estados á quienes el artículo 114 impone el deber de publicar las leyes, podrian considerarse en parte como Ejecutivos federales, lo que seria absurdo. "Es necesario evitar, dice Laurent, cuando se habla de promulgacion, el empleo de la palabra *publicar*. Este término es técnico para designar la *publicacion*. La Constitucion belga, lo mismo que la ley de 1845, distingue la *publicacion* de la *promulgacion*. La confusion en el lenguaje conduce fácilmente á la confusion en las ideas..... Merlin da una definicion más exacta de la *promulgacion*. *C'est*, dice, *l'acte par lequel* le chef de l'Etat atteste au corps social l'existence de la loi et en ordonne la execution."[1]

De lo que inferimos que la publicacion no es más que el medio material con que se verifica la promulgacion. Entre nosotros la publicacion se hace conforme á la circular de 16 de Agosto de 1867, insertando en el *Diario Oficial* las leyes, decretos y demas disposiciones federales. Esos documentos llevan las firmas que hacen auténtica la promulgacion. Lo mismo hacen los gobernadores, como agentes de la publicacion, disponiendo que se inserten en los periódicos oficiales respectivos las leyes que re-

1 Laurent. Avant-projet de revision du Code civil.

ciben del gobierno general. De este modo, sirviendo de vehículo la prensa, la ley recorre en pocos dias la extension del territorio nacional. Sin embargo, para su mayor publicidad, el Gobernador del Distrito Federal y los Ayuntamientos, en obedecimiento de leyes antiguas, mandan fijar ejemplares de la ley en los parajes más públicos de las respectivas localidades.

Está confiada tambien al Presidente la ejecucion de las leyes, sobre cuyo particular hemos expuesto ya la doctrina respectiva en algunos de los artículos anteriores. Aquí sólo dirémos que esa ejecucion se refiere á las leyes de interes público; á las que se relacionan á la buena administracion; en suma, á ese cuerpo de disposiciones que se llama derecho administrativo. La aplicacion de las leyes á casos particulares, ora se trate del castigo de los delitos, ora de resolver una controversia, corresponde exclusivamente al Poder judicial, como verémos más adelante.

Las leyes de que trata esta parte del artículo son las que expide el Congreso de la Union.

Quiere esto decir que el Presidente de la República no tiene facultad ni obligacion de promulgar ni ejecutar las leyes de los Estados, cualquiera que sea la situacion de acefalía en que éstos pudieran hallarse. Y aun cuando el texto habla de las leyes expedidas por el *Congreso de la Union;* supuesta la reforma que sufrió el cuerpo legislativo por las adiciones de Noviembre de 1874, debe entenderse que se trata de las leyes expedidas ya por el Congreso general, ya por cada una de las Cámaras en el ejercicio de sus atribuciones exclusivas.

Algunos autores se ocupan, al estudiar este punto de nuestra ley fundamental, de la cuestion siguiente: Supuesto el solemne deber que el Presidente contrae para con el pueblo, de desempeñar su encargo conforme á la Constitucion, ¿cómo lo cumpliria si promulgase y publicase una ley inconstitucional? Algunos resuelven la cuestion diciendo que si la ley fuese notoriamente opuesta á los preceptos constitucionales, el Presidente deberia resistirse á promulgarla. Confiesan que semejante acto podria

llegar á la perturbacion de la paz; pero que esto depende de que la Constitucion es deficiente en este punto.

En varias partes de esta obra hemos dicho que una de las facultades del Presidente es la de hacer observaciones á los proyectos de ley, y acaso el principal objeto de esa facultad es precisamente el de examinar esos trabajos legislativos á la luz de los preceptos constitucionales. Desechado el proyecto por el Ejecutivo, necesita una nueva revision por las Cámaras, y sólo será ley si es aprobado otra vez por mayoría absoluta en cada una de ellas. Rarísimo seria el caso de que objetada la ley por anticonstitucional, el Congreso se empeñase en pasarla; pero si así fuere, ya hemos dicho tambien que la ineficacia ó la arbitrariedad de esa disposicion resaltarán más, cuanto más exactamente sea ejecutada. La ineficacia puede remediarse con una nueva iniciativa, que cabe en las facultades del Ejecutivo: la arbitrariedad halla su correctivo en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, entre cuyas facultades está la de declarar, en cada caso especial, sobre la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de las leyes por medio de una sentencia pronunciada en juicio de amparo.

Léjos, pues, de ser deficiente la Constitucion en este punto, ha establecido un método admirable que aleja toda intervencion del Ejecutivo en esta materia; intervencion que seria peligrosa á las libertades públicas y que conculcaria el principio de la division de poderes.

El Gobierno debe proveer á la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa que le corresponde. Podemos entender por esfera administrativa, ora la suma de funciones ejercidas por los agentes del Poder Ejecutivo, ora la política propia de ese mismo poder, su plan puesto en accion, sobre la manera de ejecutar las leyes.

Recordarémos que la ejecucion de las leyes corresponde por punto general, tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial; pero

aquel tiene por único objeto el interes público, éste se refiere al interes privado; el uno obra por un movimiento espontáneo, el otro solamente cuando es provocado: de aquí resulta que, tratándose del Ejecutivo, se dice propiamente que ejecuta las leyes, y del Poder judicial, que las aplica. El primero ejerce la accion administrativa, el segundo administra justicia.

De lo que deducimos que *la accion administrativa* no es otra cosa que la exacta é inteligente observancia de las leyes que ven al interes público y á las relaciones entre éste y el interes privado.

Como esta accion obedece á ciertas reglas que, aunque variables, no pueden salir de una esfera de principios inmutables, el estudio de aquellas y de éstos constituye lo que se llama *Ciencia Administrativa*. Nos enseña ésta el mecanismo de las funciones públicas, los diferentes ramos del poder, la organizacion, en suma, del Gobierno, cuyo fin es el de procurar el bienestar comun y el de los particulares. El principio culminante en que descansa la ciencia administrativa consiste en la armonía que debe existir entre el interes público y el particular; porque desde el momento en que á la vista de un antagonismo aparente entre ambos intereses se quiera hacer que prevalezca el del público, vendriamos entónces al absurdo resultado de que la sociedad es un mal para los asociados, en vez de ser la ley suprema de la naturaleza que hace efectivos los derechos individuales.

Ahora bien; la accion administrativa se ejerce por medio de leyes, y entónces se dice con razon que el Poder legislativo da cuerpo á los principios de la ciencia administrativa, por medio de reglamentos, circulares y disposiciones aisladas, que son otras tantas maneras de ejecutar la ley, puestas en práctica por el Poder Ejecutivo; y entónces se dice tambien que el movimiento administrativo que producen, constituye la política del Presidente; y por último, por medio del exacto desempeño de sus deberes por parte de los agentes del poder, y entónces se dice con justicia que la administracion está moralizada.

Y el conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones que dan vida á la accion administrativa, es lo que se llama *Derecho administrativo;* ó como dice Batbie, el *derecho administrativo* es la reunion de leyes positivas, conforme á las cuales debe moverse la accion administrativa.

Pero hay entre nuestro derecho administrativo y el derecho administrativo europeo una notable diferencia.

Conforme á nuestras instituciones, si bien los particulares pueden hacer todo lo que no les prohiba la ley, el Gobierno—y entendemos aquí por esta palabra todos los altos funcionarios de la administracion—no puede hacer más que aquello que expresamente le permite ó que expresamente le manda hacer la Constitucion; al contrario de lo que sucede en Europa, aun en los países regidos por instituciones libres: allí los gobiernos pueden hacer todo lo que no les prohiba expresamente la Constitucion. Por eso se dice allá que la accion administrativa reside en el Poder Ejecutivo; miéntras que, segun lo que hemos expuesto, la accion administrativa en México, reside en el Legislativo y en el Ejecutivo, y pudiéramos decir que aun en el Judicial, por la facultad que le es propia de decidir, en casos particulares, sobre la constitucionalidad de las leyes, y no sólo sobre la aplicacion, sino tambien sobre el cumplimiento de las leyes federales.

Aunque reconocido en todas las naciones civilizadas de Europa el principio de la division de los poderes, todavía se consideran como reunidos en el Ejecutivo, el *poder administrativo* y el *poder judicial*, si bien actuando en ramos separados.

Esto no impide que, tratándose del supuesto antagonismo entre el interes público y el interes privado, se encuentre allí establecido, como una consecuencia natural del carácter del Poder Ejecutivo, *el juicio de lo contencioso administrativo.*

"Lo contencioso administrativo, dice M. Vivien,[1] se compone de todas las reclamaciones fundadas en la violacion de obligaciones impuestas á la administracion por las leyes y reglamentos á que debe sujetarse, ó por los contratos que ha celebrado: así, toda ley que fija una regla de decision puede dar entrada á un debate contencioso, bien se alegue la falta de competencia, ó que no se ha observado la forma, ó que la regla ha sido infringida. Todo contrato que ha pasado en la administracion, produce el mismo efecto, si se niega su sentido ó se arguye falta de cumplimiento. La reunion de estos debates, considerados en conjunto, constituye lo contencioso de la administracion, y como claramente se ve, se compone de cierta clase de controversias, muy distintas de lo contencioso judicial y de la mera administracion."

1 Études administratives. 2ª Édition, tom. I, pág. 125.

Si la responsabilidad oficial, si la falta de cumplimiento á las leyes y reglamentos, si una controversia sobre la interpretacion ó inejecucion de un contrato, constituyen lo contencioso administrativo, nosotros tenemos tambien lo contencioso administrativo; con esta diferencia, que en los gobiernos europeos, el Juez que decide es un agente del poder Ejecutivo; y entre nosotros, lo es el poder Judicial, respetando el precepto que prohibe que en una misma persona ó corporacion se reunan dos ó más de los poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía.

Hay, sin embargo, entre nosotros cierta clase de juicios de lo contencioso administrativo que se siguen y se resuelven por autoridades administrativas; pero sólo se siguen, estando conformes los interesados en que la autoridad administrativa conozca de ellos; tal es, por ejemplo, el que se instruye por infracciones de la Ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas, quedando sin embargo al arbitrio de los mismos interesados ocurrir al Juez federal á quien en este caso se enviarán los expedientes tan luego como los solicite, ó forzosamente, si se tratare de algun delito, para que ese funcionario falle lo que fuere de justicia, teniendo las partes los recursos legales.

Es indudable que en la accion administrativa es más amplia la esfera del poder Ejecutivo, ya sea porque quepa en el programa de gobierno hacer iniciativas con el objeto de mejorar

los ramos que le están encomendados, ya porque presta á la mera ejecucion de las leyes una atencion cuidadosa y progresiva que provee eficazmente á su exacta observancia; de ambos métodos, inteligente y honradamente cumplidos, pende la consecucion del bien público.

Aparte de que el acertado nombramiento de los empleados es un poderoso elemento para la marcha de una buena administracion, el Ejecutivo dispone de otro medio en su accion, el de expedir providencias, resoluciones, circulares y reglamentos.

Las dos primeras son meros acuerdos que recaen en asuntos particulares, bien resolviendo en cada solicitud, bien dictando una regla para un caso dado; las circulares son instrucciones que se comunican á las oficinas todas de una misma especie, para los trabajos económicos ó sobre la interpretacion de los reglamentos que marcan los deberes y atribuciones de los empleados.

En cuanto á los reglamentos, tienen un caráctar general de mandato, obligan á los empleados y á los particulares, son los que dan animacion á la ley y en los que el Ejecutivo desarrolla más principalmente su política.

Siendo los reglamentos el medio de ejecutar la ley, si en diversas localidades se presentan distintos obstáculos á su ejecucion, el reglamento puede contener disposiciones que varien de un punto á otro: lo mismo puede suceder con el mero trascurso del tiempo, y por eso se dice que los reglamentos son variables en virtud de las circunstancias.

No teniendo los reglamentos más objeto que el de desenvolver en detalles los principios de las leyes, no pueden suplir las deficiencias de éstas, ni ménos contrariar sus miras. No debe olvidarse que siendo uno de los objetos de la ley, el de imponer obligaciones á los habitantes del país, obligaciones que se sienten á veces como molestias, cuando el reglamento encarga la ejecucion de la ley á cierto género ó categoría de empleados, debe cuidar que sea á los que para el asunto tienen competencia, marcándoles el modo de fundar y motivar el procedimiento.

Cuando la ley autoriza al Ejecutivo para imponer penas por la falta de cumplimiento á sus disposiciones, hay que recordar que la autoridad administrativa sólo puede imponer multas hasta de quinientos pesos ó reclusion hasta por un mes; pero que la imposicion de las penas propiamente dichas es facultad exclusiva del poder Judicial.

Llenando todos estos requisitos, el reglamento produce los mismos efectos que la ley de que se deriva, y debe ser obedecido por todos.

En todos casos debe tenerse presente que, cualquiera que revista el acto administrativo, el gobierno debe dar el ejemplo de su exacta observancia y que si hay necesidad de variarlo debe esto hacerse por un acto que revista aquella misma forma y que sólo obligue para lo futuro.

II. Nombrar y remover libremente á los Secretarios del Despacho, remover á los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente á todos los demas empleados de la Union, cuyo nombramiento ó remocion no estén determinados de otro modo en la Constitucion ó en las leyes. Muy poco tenemos que decir, á propósito de ésta y de la mayor parte de las fracciones del presente artículo, por ser el mismo asunto que estudiamos en las facultades correspondientes del Congreso general ó de cada una de las Cámaras.

Para que el Presidente pueda obrar con toda libertad, dentro de la órbita de sus facultades, es preciso que los agentes superiores é inferiores de que se valga le merezcan su confianza, y sólo de esta manera puede imputársele la responsabilidad por los actos de aquellos. De aquí su facultad de nombrar y remover á todos los funcionarios y empleados de que habla la fraccion, sin más limitaciones que las que ella misma establece, respecto del nombramiento de agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, por los motivos que en su lugar oportuno expusimos; y respecto del nombramiento y remocion de algunos otros empleados, por consideraciones de justicia y