



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

---

**E N E P ARAGON**

**LAS FACULTADES ESPECIALES DEL  
PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR**

**T E S I S**  
**PROFESIONAL**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**ADALBERTA PEREZ VARGAS**

**ARAGON, EDO. DE MEX.**

**1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DER 632

TESIS PROFESIONAL  
ADALBERTA PEREZ VARGAS

DEDICO ESTE TRABAJO

CON AMOR A MIS PADRES  
CATALINA VARGAS PASTENES

Y

ZENON PEREZ AGUILAR

CON TODO RESPETO A CADA UNO DE LOS  
INTEGRANTES DE MI JURADO Y CON CARIU  
ÑO A MIS MAESTROS.

Y CON EL MAS PROFUNDO RECONO-  
CIMIENTO Y CARIÑO A TODAS Y -  
CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE  
CON SU PARTICIPACION HICIERON  
POSIBLE LA REALIZACION DE ESTE  
TRABAJO.

## INDICE

### CAPITULO I

#### EL EJERCICIO DEL PODER

	PAG.
a) Soberanía . . . . .	1
1. Concepto de Soberanía . . . . .	2
2. La Soberanía y el Estado . . . . .	6
b) Estado . . . . .	7
1. Sociedad Humana . . . . .	9
2. Territorio . . . . .	10
3. Poder o Autoridad . . . . .	13
c) División de Poderes . . . . .	
1. Teoría de la División de Poderes . . . . .	18
2. División de Poderes en nuestro Derecho . . . . .	20
3. El Poder Legislativo . . . . .	26
4. Facultades del Congreso . . . . .	29
5. Facultades Legislativas . . . . .	35
6. Facultades que materialmente no son Legislativas . . . . .	36
I. Poder Ejecutivo . . . . .	37
X I. Representante de las Relaciones Exteriores . . . . .	42
II. Poder Judicial . . . . .	46
1. Función de la Suprema Corte . . . . .	48

	PAG.
2. Competencia del Poder Judicial Federal . . . . .	50
3. El Juicio de Amparo . . . . .	54
CAPITULO II	
LAS FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO	
1. La Facultad de Promulgar las Leyes del Congreso . . . . .	56
2. La Facultad de Ejecutar dichas Leyes . . . . .	62
3. La Facultad Reglamentaria . . . . .	66
4. La Facultad de Nombrar y Remover a los Funcionarios y Empleados . . . . .	71
5. El Indulto . . . . .	78
6. Diferencias Entre el Indulto y Amnistía . . . . .	80
CAPITULO III	
FACULTADES ESPECIALES DEL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR.	
1. Condiciones Constitucionales para que el Ejecutivo Legisle . . . . .	82
2. Suspensión de Garantías. a) El Estado de Sitio como consecuencia de la suspensión de garantías . . . . .	89
3. Finalidad del Estado de Sitio y su Extensión Territorial . . . . .	96
4. Quien determina el Estado de Sitio . . . . .	101
5. Derechos del Estado de Sitio . . . . .	102
6. Facultades Extraordinarias del Ejecutivo . . . . .	104
7. Alcance de las Leyes emitidas por el Ejecutivo . . . . .	112

8. Limitaciones al Ejecutivo para Legislar . . . 117

Conclusiones . . . . . 119

BIBLIOGRAFIA.

## CAPITULADO

### LAS FACULTADES ESPECIALES DEL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR

#### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

##### EL EJERCICIO DEL PODER

- a) Soberanía
- b) Estado
- c) División de Poderes

#### CAPITULO II

##### LAS FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO

1. La Facultad de Promulgar las Leyes del Congreso
2. La Facultad de ejecutar dichas leyes
3. La Facultad Reglamentaria
4. La Facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados
5. El Indulto

#### CAPITULO III

##### FACULTADES ESPECIALES DEL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR

1. Condiciones constitucionales para que el Ejecutivo - legisle.
2. Suspensión de garantías
3. Facultades extraordinarias del Ejecutivo
4. Alcance de las leyes emitidas por el Ejecutivo
5. Limitaciones del Ejecutivo para legislar.

## I N T R O D U C C I O N

El tema que nos ocupa en páginas subsecuentes, - es en lo general, el análisis de las atribuciones que a los Poderes de la Unión les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para llevar a cabo las funciones del Estado como aparato rector de la vida política de nuestro país. Estos poderes que - estructuralmente forman parte de un todo llamado Su-  
premo Poder de la Federación, tienen expresamente con-  
feridas sus funciones a las cuales nos referiremos en este estudio, dando como se dijo anteriormente, un pa-  
norama general.

A continuación intentamos tratar con un poco de-  
más profundidad lo que es el objeto de este trabajo -  
"Las Facultades Extraordinarias del Poder Ejecutivo -  
para Legislar", en el cual se analizan las condicio-  
nes que deben existir previamente. El Ejecutivo Fede-  
ral tiene facultades conferidas por la Constitución,-  
para realizar la función administrativa, sin embargo-  
tambien se prevé que en determinadas circunstancias -  
se le faculte para ejercer atribuciones que normalmen-  
te pertenecen al Poder Legislativo, por lo que éste,-  
entra en un terreno que estrictamente no es de su com-  
petencia, pero que la Constitución prevé que pueda -  
ejercer en determinadas circunstancias establecidas -  
por esta misma.

CAPITULO I  
EL EJERCICIO DEL PODER

a).-Soberanía.- 1.- Concepto de Soberanía.-2.-La Soberanía y el Estado.-b)Estado.-1.-Sociedad Humana.-2.-Territorio.-3.-Poder o Autoridad.-c).- División de Poderes.-1.- Teoría de la División de Poderes.-2.- División de Poderes en nuestro Derecho.-3.-El Poder Legislativo.-4.- Facultades del Congreso.- 5.-Facultades Legislativas.-6.- Facultades que materialmente no son legislativas.-I.- Poder Ejecutivo.- 1.- Representante de las Relaciones Exteriores.-II.- Poder Judicial.- 1.-Función de la Suprema Corte.-2.- Competencia del Poder Judicial Federal.- 3.- El Juicio de Amparo.

a) Soberanía

Si por soberanía se entiende el poder político-supremo de un Estado, el pueblo ejerce manifiestamente su soberanía a través del Estado; por lo que cualitativamente se debe entender al Estado como la entidad política suprema.

Si el Pueblo por la necesidad de llevar una convivencia con sus semejantes dentro de una asociación humana y política, decide darse una forma de gobierno en la que deposita su soberanía, esto no quiere decir que el pueblo pierda esa soberanía, pues conserva la titularidad de ella.

Como masa heterogénea, el pueblo no podría llevar a cabo las finalidades comunes, para lo cual tiene la necesidad de institucionalizar su forma de organización, momento en el que se manifiesta la voluntad política suprema de un pueblo eligiendo su forma de gobier-

no y quienes habrán de gobernarlo de acuerdo a un marco que el mismo pueblo ha de fijarles.

### 1. Concepto de Soberanía

Según lo antes expuesto, por soberanía debemos entender que es la voluntad suprema de un pueblo, creada de los principios que lo han de regir. Estos principios que van encaminados a dar un marco de conducta a la comunidad (pueblo) serán de índole jurídica, en los que se establecen derechos y obligaciones para la generalidad. ¿Pero quién se encargará de exigir que se respete ese marco de conducta?, indudablemente que será el propio pueblo al elegir a sus representantes quien le otorgue la facultad de exigir un determinado comportamiento, regulado por normas jurídicas que garanticen su cumplimiento y forme la estructura política y administrativa necesaria.

Así nace el Estado democrático que tiene la facultad de crear, fijar y ejecutar el derecho positivo.

Si la voluntad del pueblo se expresa por medio de normas jurídicas, entonces: "la verdadera soberanía se expresa mediante el poder constituyente, y que sólo él reviste los caracteres con los cuales se ha querido tipificar la soberanía propiamente dicha." ( 1 )

Entonces la soberanía se expresa como la plenitud

---

( 1 ) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, p 19 Ed - Bibliográfica , Buenos Aires, Argentina.

de un pueblo para determinarse y para manifestarse, de tal manera que se autolimita por medio de normas jurídicas, las que por este hecho adquieren la importancia y jerarquía de condiciones impuestas a la soberanía para autodeterminarse y autolimitarse.

Una de las definiciones que creemos es la más ape-  
gada a lo que por soberanía debe entenderse es la que-  
la Enciclopedia Omeba nos refiere como "una cualidad -  
del poder, para caracterizar aquello que es lo más ele-  
vado". ( 2 )

El Poder Constituyente originario es un Órgano -  
formado por el propio pueblo de donde proviene toda -  
fuente de poder. El pueblo tiene el poder y para ejer-  
cerlo necesita designar un grupo que lo represente or-  
ganizadamente y una forma de llevar a cabo esa repre-  
sentación es eligiendo a sus representantes; este gru-  
po se va a encargar de elaborar las normas que han de-  
regir al pueblo en general. Es así como nace su norma-  
fundamental que es el documento rector donde plasma -  
los lineamientos a seguir; por los que se habrán de guiar  
las personas que han de representar el poder que les -  
encarga el pueblo. En nuestra Carta Fundamental se ob-  
servan estas características en su artículo 39 donde -  
se establece que "La soberanía nacional reside esencial  
y originariamente en el pueblo. Todo poder público dima-  
na del pueblo y se instituye para beneficio de éste. -  
El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho-  
de alterar o modificar la forma de su Gobierno". En es

---

( 2 ) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, p 19 Ed,  
Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina.

te artículo el poder constituyente plasmó su inalienable derecho que como detentador del poder originario tiene para organizarse en la forma que crea más conveniente. Dicho artículo es uno de los más importantes en donde se plasma el derecho del pueblo, para autodefinir su forma de gobierno y aún modificarlo.

Las características de la soberanía mencionadas por la Constitución de 1814, son las que la generalidad de los juristas le atribuyen desde Juan Jacobo Rousseau, que proclamó que la soberanía era "inalienable e imprescriptible".

Así también Rafael Bielsa señala que: "La supremacía de la Constitución sobre todo gobierno (sea nacional o provincial) y sobre toda ley o constitución local, se explica por esa unidad e indivisibilidad de la soberanía...." ( 3 )

El autor en consulta nos señala como característica la unidad e indivisibilidad lo cual quiere decir que hay sólo una soberanía y ésta no es factible de repartirse entre los individuos del pueblo.

El Estado así constituido por voluntad del pueblo soberano, tiene poder otorgado, sin embargo la soberanía del pueblo no queda limitada, sino condicionada por la ley creada, que mientras esté vigente demuestra su acuerdo con dicha voluntad.

---

( 3 ) Bielsa, Rafael, Derecho Constitucional, p 63 3a. Edición, Ed Roque Depalma, Buenos Aires, Argentina 1959.

Siendo la soberanía un concepto inherente al pueblo, subsiste al margen de las formas de Estado y de gobierno, pues en ninguna de ellas la soberanía se divide o transmite, a lo más se comparte.

## 2. La Soberanía y el Estado

Los conceptos de soberanía y Estado son abstracciones del hombre, que en el sistema democrático generalmente se expresan en una Constitución en la que se contienen facultades de decisión y revisión a ésta por el Poder Legislativo, representante genuino del pueblo dentro del Sistema Constitucional, de lo cual se infiere, que el pueblo hace la revisión de la norma suprema y decide igualmente si debe existir cambio o abrogación de las normas rectoras por medio del poder legislativo.

El Estado creado por voluntad del pueblo, es la entidad política suprema y su representante político - debe responder de sus actos al poder que lo creó o sea, el pueblo.

El Estado como suprema organización política rige su actividad por el derecho vigente y se concibe como una entidad jurídica abstracta, creada para llevar a cabo los fines que se le encomiendan al través de los titulares de los órganos de gobierno los cuales poseen autoridad para ejecutar y hacer cumplir los mandatos del soberano, pero jamás tendrá el estado por el ejercicio de la autoridad, la calidad de soberano, ya que este es síntesis unitaria y suprema de las manifestaciones políticas de un pueblo y es el ente abstracto a través del cual actúa el soberano.

## a) Estado

## 1. Concepto

"El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo" ( 4 ).

"El Estado es la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio" ( 5 ).

"El Estado puede considerarse en general, en dos sentidos, en razón de sus elementos constitutivos, a saber: a) en sentido material concebido el Estado como el pueblo que constituye una unidad jurídica dentro de un territorio determinado, unidad organizada bajo el imperio de la ley, con el objeto de realizar fines públicos de orden jurídico y social; b) en sentido formal considerado como organización jurídica de la sociedad, - es decir como el conjunto de instituciones jurídicas - dentro de un ordenamiento político y administrativo, - con un sistema jerárquico de normas y de órganos" ( 6 )

-----

( 4 ) Serra Rojas, Andres, Ciencia Política p 287 Ed Porrúa, S.A. 4a Edición México, 1978.

( 5 ) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, p 189 Ed Porrúa, S.A. 11a Edición, México, 1978.

( 6 ) Bielsa, Rafael, Derecho Constitucional p 146 Ed. Roque Depalma, 3a. Edición, Buenos Aires, Argentina. 1959.

"El Estado debe ser considerado como la parte de la sociedad que lleva a cabo la función política" (7).

En las definiciones antes anotadas, podemos observar que todas contienen los elementos constitutivos del Estado como son:

1. Pueblo
2. Territorio
3. Poder Soberano

El pueblo (elemento natural y social) es el conjunto de personas físicas pertenecientes al Estado.

El pueblo es un conjunto de personas que pertenecen a una entidad pública, sea política o administrativa, es decir que ejerce sobre ellas alguna potestad o jurisdicción en sentido amplio.

El territorio es el espacio dentro del cual el Estado puede ejercer su potestad jurídica y su actividad social.

A nuestro juicio la definición más completa que contiene claramente los elementos que se señalan, es la que nos refiere el Maestro Porrúa Pérez, en cuanto a que: "El estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en un territorio que le corresponde sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal -

---

(7) Arnaíz Amigo, Aurora, Soberanía y Potestad, p 204 Tomo II, UNAM, México, 1971.

para obtener el bien común temporal de sus componen--  
tes" ( 8 ).

Desglosando los elementos constitutivos de-  
la definición tenemos:

#### 1. Sociedad Humana o pueblo

Este constituye el más importante de los ele-  
mentos ya que está formado materialmente por seres vi-  
vos tangibles pero inconcretos, en cuanto a número se -  
refiere y la parte de soberanía que cada individuo posee en su conjunto determinan la forma del Estado como órgano rector.

El pueblo es el creador del Estado y el de-  
recho como medios autoimpositivos que le van a servir para salvaguardar al individuo y a la comunidad. La -  
comunidad se manifiesta en la actitud política al crear las instituciones y leyes que han de regirla de manera que el hombre al obedecer la ley, se obedezca a sí mis-  
mo.

De lo cual concluimos que el pueblo como elemento constitutivo es el presupuesto primero y antecedente directo de la existencia de la organización polí-  
tica llamada Estado. También se le denomina comunidad o sociedad humana sedentaria.

---

( 8 ) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, p -  
189, Ed Porrúa, S.A., 11a. Edición, México, 1978.

## 2 . Territorio

El siguiente elemento que tenemos en nuestra definición es el territorio que es la porción de tierra delimitada en la que se encuentra asentada la comunidad perteneciente a un determinado estado, éste se encuentra perfectamente enmarcado por sus fronteras dentro del cual el Estado o poder político puede ejercer su potestad aplicando un orden jurídico; como lo define Kelsen, el territorio no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado.

El Estado al establecer su imperio dentro de su territorio, aplica un derecho interno con la exclusión de todo poder externo que pretenda imponer su poder de mando dentro de aquél.

Pero el territorio enmarcado por las fronteras, en el que el Estado ejerce su poder de mando ¿a quien pertenece? ¿de quién es propiedad?. La doctrina nos refiere que el Estado tiene sobre el territorio un derecho real, porque existe cierta analogía entre el derecho del Estado sobre el territorio y el derecho de propiedad del mismo, y nuestra Constitución en su artículo 27 establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación", bien pero cuando se dice, nación que se debe entender con este vocablo, nos remitimos nuevamente al máximo ordenamiento y encontramos que aún cuando la propia Cons-

---

titución, a lo largo de su texto no es congruente con la terminología utilizada, ya que algunas ocasiones - le llama nación, estado, federación, poderes de la fe deración, cuando se refiere al Estado nación como de- tentador del Poder, se concluye que le llame como le llame, siempre será la nación la propietaria origina- ria de la "tierras y aguas comprendidas dentro del te- rritorio nacional", y más adelante nos dice "la cual- ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propie- dad privada", esto es que nuestro regimen constituye - la modalidad de que exista independientemente la prop- iedad privada.

"El territorio es la condición geográfica - del obrar estatal es decir, el territorio establece - la comunidad de destino en la tierra" ( 9 ).

Si el territorio es la condición geográfica para que el Estado pueda ejercer su potestad; enton- ces es condición sine quanon la existencia de un te- rritorio para establecer su organización y llevar a - cabo sus funciones que le corresponden. Esto quiere - decir, que un Estado sin territorio donde ejercer el- poder que le concede el pueblo, prácticamente es impo- sible que pueda existir sin este elemento en el que - pueda asentar sus poderes.

---

( 9 ) Heller, Herman, Teoría del Estado, p 295, Ed - Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Se dice que el territorio está perfectamente definido, pero esto no quiere decir que no pueda ser aumentado o disminuído e incluso pasar a formar parte de otro Estado, que equivale a la desaparición de éste al darse la fusión o adhesión. Pero el territorio no siempre lo encontramos formando parte de un Estado, pues existen grupos sociales que no tienen la forma política que caracteriza al estado como lo es, el tener un orden jurídico político superior y soberano que rija las conductas de toda la comunidad asentada en ese territorio.

Normalmente esos grupos sociales no poseen unidad jurídica política y sus conductas son regidas por el jefe de cada grupo de acuerdo a las costumbres transmitidas de generación en generación. Pero así como hay grupos que poseen un territorio sin formar una unidad política (estado), hay grupos que social e históricamente forman una unidad, pero que sin embargo, no poseen un territorio como fue el caso de Israel, una nación errante que al fin se establece en Palestina y que por conservar dicho territorio les ha costado gran parte de uno de sus elementos como estado (pueblo).

El territorio es pues, un elemento imprescindible del Estado ya que en él tiene el asiento de su autoridad exclusiva dentro de los límites que aquél ocupa.

---

### 3. Poder o Autoridad

El otro elemento que encontramos en la definición de Estado es el poder o autoridad que este tiene para imponer obligatoriamente sus decisiones. Esta autoridad del Estado no es discrecional y debe estar regulada por normas que el pueblo por medio de sus representantes le impone para llevar a cabo su misión en plano de iguales y con el objeto primordial de conseguir el bien público, éste debe estar constituido por la totalidad de los intereses humanos sobre todas las actividades, ya sean materiales, culturales y a la conservación del propio Estado.

Lo que nos lleva a afirmar que el Estado ha sido creado con la finalidad de "establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional" (10).

Pero la autoridad del Estado por una parte, considerada exclusivamente encargada de los actos administrativos no tiene la actividad de policía vigilante o coactiva para lograr que los integrantes del mismo hagan o dejen de hacer algo, de imponer cierta conducta. La autoridad del Estado como gobernante tiene ta--

---

(10 ) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, p 287  
Ed Porrúa, S.A., México, 1978.

reas que son propias del Estado como ser representante en plano internacional, organizar los servicios públicos, la administración propiamente dicha, por medio de la cual el Estado ayuda y suple en su caso, la actividad de los particulares.

Administración es proporcionar una serie de servicios que llevan a la satisfacción de los intereses colectivos que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público.

Esto es que el Estado por medio de una serie de actividades, va a proporcionar a la población un conjunto de bienes y servicios que redundan en beneficio siempre del bien público. Las actividades son muchas y muy variadas y sería larga la lista de enumerarlas así que sólo se mencionarán algunas como son la seguridad pública, educación, transporte, alumbrado público, servicio de agua potable, etc., estos son algunos de los servicios que son prestados por el Estado y que constituyen verdaderas necesidades a cubrir.

El Maestro Serra Rojas nos dice: "la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos

---

o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control ( 11).

En la definición antes mencionada el citado autor nos está señalando quien es el encargado de llevar a cabo esa actividad y dice que corresponde al Poder Ejecutivo, la función de administrar y además que éste, va a realizar esa función bajo un orden jurídico, o sea, que sus funciones estarán reguladas por el derecho y encaminadas a obtener el bien público. Veamos hacia que dirige el Poder Ejecutivo la administración, el maestro Porrúa Pérez nos dice "La administración se enfoca hacia la protección de intereses...La actividad de la administración se dirige hacia las cosas", de lo que se deduce que la administración no comprende a las personas, por lo tanto, sólo a sus actividades o actos jurídicos concretos o actos materiales - que tienen como finalidad la prestación de un servicio público, esencia de la actividad pública del Estado. - Estos actos jurídicos concretos están regulados por el Derecho Administrativo que es el que regula las funciones de los encargados (autoridades) de su ejecución. - Al llegar al concepto de ejecución del Derecho Administrativo, nos encontramos con que ya la ejecución no se va a dar en las cosas, entonces otra de las funciones del Estado que realiza a través del Poder Ejecutivo es la de gobierno, y esta función ya va dirigida - propiamente a las personas a través de mandatos y disposiciones para regular la conducta de los gobernados.

Así pues, tenemos que el Estado a través de la autoridad o poder lleva a cabo la función adminis--

(11) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Tomo I, p 57, ed Porrúa, S.A., 9a.Edición México, 1979.

trativa que comprende solo actos de gestión y la actividad de gobierno donde sus actos van dirigidos a las personas teniendo estos la obligación de acatar dichos mandatos.

Gobierno es el poder que tiene el Estado de dar órdenes y hacer que se cumplan, incluso utilizando la fuerza pública, pero con el único fin de conseguir el bien público.

"El Estado tiene el derecho y el deber de ser poderoso; tiene el derecho y el deber de mandar, y, por suparte, los gobernados tienen el deber de obedecer. Pero este poder y este derecho de mandar no pueden ser usados por sus titulares sino para el bien público" (12).

El estado tiene que ser poderoso ya que si este fuera endeble, sería fácilmente dominado o absorbido, por otro que tenga más poder y sometido a su régimen, por lo que dejaría de ser un estado libre y soberano para formar parte de otro. Igualmente, por lo que respecta a su régimen interior el Estado debe poseer los medios suficientes para hacerse obedecer por sus gobernados, pero estos medios siempre deberán utilizarse para obtener el bien público, de lo contrario será un estado tiránico.

El Estado para considerarse como tal debe te

---

(12.) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, p 298, Ed Porrúa, S.A., México, 1978.

ner como característica fundamental la capacidad de or  
ganizarse a sí mismo, teniendo su propio derecho.

## c) División de Poderes

## 1. Teoría de la División de Poderes

"Las funciones del Estado fueron consideradas por Aristóteles después de un severo análisis de más de 150 tipos de gobiernos de su época, concluyendo que legislar, administrar y juzgar, son tareas que corresponden a instituciones diversas" (13).

Considerando lo antedicho ¿por que se le atribuye a Montesquieu la teoría de la separación de los poderes? indudablemente porque fue el principal exponente de esta teoría, que aún cuando no fue su creador la dió a conocer y atribuyó materialmente la competencia a cada uno de los órganos que forman el Supremo Poder de un estado, exponiendo que sólo con la división de funciones se logra un equilibrio en el ejercicio del poder; así lo expone Montesquieu, "Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás.

A Montesquieu corresponde el atributo de haber determinado la competencia en forma definida a tres distintos organismos que para tener un buen gobierno deben llevar el ejercicio del Poder. Así es como distribuye competencias por materia y dando a cada uno una

---

(13 ) Serra Rojas, Andres, Ciencia Política, p 558 Ed. Porrúa, S.A., 5a Edición, México, 1980.

función determinada denominándolos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que se encargarán el primero de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante el tercero, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última el 'Poder de Juzgar' y la otra, simplemente el 'Poder Ejecutivo' del Estado. También nos expone el porque considera no deben estar reunidos los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en su exposición: "Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciere estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares" (14).

Montesquieu en la exposición de su teoría delimita las funciones que corresponde a cada uno de los poderes del Estado, para que éste tenga un buen equilibrio en la realización de las funciones propias del Estado que son: la Ejecutiva, Legislativa y la Judicial, haciendo hincapié que no debe caer en un sólo individuo u órgano las funciones globales que se encomiendan al estado; pues existe la posibilidad de llegar a

(14) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, p 196, Ed Porrúa, S.A., México, 1976, Cit. L'Esprit des Lois, Libro XI. Cpa. III.

la tiranía. Así dividido el Supremo Poder del Estado - en sentido subjetivo, compartiendo este supremo poder - y sin que uno de los órganos intervenga en la esfera - de competencia del otro según Montesquieu, es como se logra el equilibrio en las funciones que tiene encomendadas el Estado.

## 2. División de Poderes en nuestro Derecho

Así tomando el modelo presentado por el autor o expositor de la división de poderes es, adoptado por casi todas las Constituciones de los Estados modernos, con sus debidas adaptaciones de acuerdo con los lineamientos propios de cada Estado; nuestra Constitución no podía ser la excepción de la teoría de Montesquieu. Haciendo un poco de historia, trataremos de encontrar en nuestra legislación constitucional las primeras referencias de la teoría aludida.

En este sentido tenemos que la primera separación de poderes en nuestro derecho constitucional, - la encontramos en la Constitución de Apatzingán de - 1814, en sus artículos 11 y 12 en los cuales expresaba: "Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares", y "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

A pesar de que esta Constitución no tuvo vigencia la podemos considerar como un antecedente muy im-

---

portante pués las referencias posteriores en lo que --  
atañe a la división de poderes y a su denominación, -  
subsisten a lo largo de la evolución de nuestro derecho  
Constitucional. Es tambien a partir de este documento,  
que "se adopta el Sistema Bicamaral, depositándose el-  
Poder Legislativo en una Cámara de Diputados (repres  
tativa del pueblo de la Nación) y una de Senadores (re  
presentación de los Estados) como integrante del Con--  
greso General" (15).

Para el Maestro Burgoa, la adopción de este-  
sistema se efectuó tomando como modelo la Constitución  
Norteamericana en la que se establece el sistema bica-  
maral que a su vez es tomado del parlamento inglés, in-  
troduciéndose en las colonias americanas de Inglaterra.  
Dicho sistema está compuesto por dos Cámaras, la Cáma-  
ra Alta y la Cámara Baja o Cámara de lores y la Cáma-  
ra de los comunes, respectivamente. "En la Constitución  
de 1824 se adoptaron estas bases de integración de ám  
bas Cámaras, siendo los diputados de elección popular-  
directa por los ciudadanos y de acuerdo con la pobla--  
ción, en tanto que los senadores, dos por cada Estado,  
eran acreditados por las legislaturas correspondientes  
"a mayoría absoluta de votos" (16).

La división del Congreso de la Unión en dos-  
Cámaras obedece más que nada a intereses de tipo polí-  
tico, con ventajas en la división del trabajo. Esto es  
que teniendo cada una de las Cámaras atribuciones en -

---

(15) y (16) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional-  
Mexicano, p 600, Ed Porrúa, S.A., México,  
1976.

materia bien definida se distribuye el trabajo y la -  
competencia.

La Constitución de 1824, en su artículo 9o.-  
señala que el poder supremo de la federación se divide  
para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial;  
y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una cor-  
poración o persona, ni depositarse el legislativo en -  
un individuo, características que se han dado hasta la  
actualidad en nuestra Carta fundamental.

Observese que desde 1824, la Ley Suprema di-  
vide el ejercicio del poder y lo deposita en tres órga-  
nos, con las características que actualmente tiene, en  
la que se establece que una persona no puede llevar a  
cabo dos o las tres funciones en que se divide ese po-  
der supremo. Pero hasta allí no llega la prohibición -  
sino, que tampoco puede una corporación ejercer el po-  
der, así como también se niega el que una sola persona  
detente el poder legislativo.

Así se encuentra establecido en el artículo-  
49 de la Constitución de 1917 que es la que nos rige y  
que establece: "El Supremo Poder de la Federación se -  
divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y  
Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos pode-  
res en una sola persona o corporación, ni depositarse  
el Legislativo en un sólo individuo, salvo el caso de-  
facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión pa-  
ra legislar conforme a lo dispuesto en los artículos -

---

29 y 131 Segundo Párrafo.

Esto es que a pesar de que las funciones de cada uno de los poderes están perfectamente limitadas (principio que regirá normalmente) se prevé que para situaciones que por razones de emergencia un poder - pueda ejercer las funciones del otro, previa delegación u otorgamiento de facultades como establece la propia Constitución.

El artículo 29 dispone que será el Ejecutivo Federal el que por efecto del otorgamiento de facultades extraordinarias pueda legislar, pero no lo hace de ordinario, pues su función es la ejecutiva y no la legislativa, por lo que solo se dan en circunstancias especiales que lo ameriten lo cual será tema de otro capítulo de estudio más adelante.

Así pues, del análisis al artículo 49, se observa que aún cuando parece establecer una verdadera división, no existe una exacta separación en el ejercicio del Poder como expresa su primer párrafo, encontrando su justificación, en que estos poderes forman parte de un todo que es el Supremo Poder de la Federación, - que sólo por razón de una mejor organización en el funcionamiento del Estado, divide su función por materia, "porque generalmente uno de los órganos estatales reduce a la subordinación, o cuando menos tiene predominación. Así en 1857, el órgano poderoso fue el legislativo, y de 1917 a nuestros días, es el Ejecutivo. En la actualidad la fórmula liberal subsiste únicamente - a título de disposición técnica en el cumplimiento de

---

las tareas gubernamentales" (17).

Estamos de acuerdo con el Maestro Carpizo - en que siempre hay predominio de un órgano sobre los demás, y en virtud de éste como sucede en nuestro sistema en muchos otros, en que el predominio es del Ejecutivo. La separación de poderes como lo planteara - Montesquieu, se presenta como utopía y "sólo se mantiene por razones políticas y técnicas. De lo que se trata es que las instituciones tengan vitalidad, sirvan para el objeto para el cual fueron creadas sobre el mecanismo meramente virtual de un principio político, debe prevalecer una razón de necesidad" (18).

La división de funciones ya sea por razones políticas o técnicas debe prevalecer, "importando especialmente la división de los poderes en sentido subjetivo, pues por virtud de ella se limita la competencia y autoridad de los órganos del Estado, y se hace posible, en su ejercicio, el sistema de equilibrio y garantías recíprocas mediante un contralor que asegura el imperio del 'derecho fundamental', es decir de la constitucionalidad de las leyes" (19).

Esto nos lleva a la conclusión que la división de poderes sólo es una mera ilusión y no realidad y aún cuando concretamente en nuestro sistema el pre-

---

(17) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, p 246 Ed Porrúa, S.A., 6a, Edición México, 1983.

(18) Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, p 362, Ed, Porrúa, S.A., 5a Edición, México, 1980.

(19) Bielsa, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, p 38 Ed Roque Depalma, 3a Edición, B.Aires, 1948

dominio es del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, hasta ahora ha hecho posible en cierta forma el ejercicio equilibrado de las funciones del Estado.

#### 4. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo es el Órgano del Estado al que por disposición de la Constitución, tiene encomendada la creación de leyes para regular la conducta de los individuos en la sociedad.

Al Poder Legislativo se le considera como el auténtico representante del pueblo, ya que es elegido por sufragio popular y por añadidura es el encargado de crear el derecho objetivo o reformarlo.

La función legislativa se manifiesta con la creación de una norma jurídica o ley, que va dirigida a regular la conducta de los individuos, la organización social y política. Esta función no se lleva a cabo al arbitrio del Poder Legislativo, sino que está regulada fundamentalmente por el artículo 73 constitucional que establece que el Congreso de la Unión sólo puede realizar las facultades que expresamente le consigna la propia Constitución y que toda resolución que de aquel emane tendrá el carácter de Ley o Decreto. Así los actos que emanan del Congreso de la Unión en nuestro Derecho Constitucional Mexicano, toman el carácter y la fuerza de ley, no por razón de la materia que contienen sino por la forma que revisten. Por esta razón las normas tendrán carácter general y obligatorio para todos los habitantes del país; siempre que revistan -- las formalidades que la Ley Fundamental prevé para su formación.

Es verdad que en casi todas las facultades -

---

expresas que se dan al Congreso, se le autoriza para legislar sobre actividades que por su naturaleza y por sus consecuencias jurídicas tienen que ser regidas por verdaderas leyes, generales y obligatorias para todos y por un término indefinido; pero también es cierto - que otros muchos asuntos semejantes y de la misma naturaleza son regidos por disposiciones administrativas - que tienen el imperio y alcance de la ley. Por lo tanto, queda establecido que, conforme a nuestro Derecho, las prevenciones de carácter general que se dicten toman el valor de leyes por razón de las solemnidades y de las formalidades que los actos revisten y por el órgano de procedencia.

El Congreso de la Unión con los medios pertinentes, debe ejercer el poder que le confiere la Constitución cumpliendo con los deberes que ésta le impone para beneficio del pueblo.

La ley creada por el Poder Legislativo tiene como características las siguientes:

a) Es una norma abstracta e impersonal que no va dirigida a una situación jurídica particular.

b) Es una norma general y permanente aplicable a toda persona que encuadre en la conducta prevista en esa ley; es permanente porque no tiene definido tiempo de vigencia, hasta que las situaciones cambien y se reforme o abroge.

c) Es una norma obligatoria. La ley es obligatoria para todos en general sin constituir privilegios de excepción o de aplicación a una persona en particular.

d) Es una norma imperativa. Porque ésta debe cumplirse, en caso contrario el Estado posee los medios para obligar se cumpla; si es necesario imponiendo una sanción jurídica o material según sea el caso.

Todos los actos del Legislativo que se enmarquen en lo antes señalado, tendrán el carácter de una ley, pero no todo acto legislativo será materialmente una ley, pues éste también emite actos concretos, personales y particulares; pero si como se ve la ley tiene como características el ser abstracta e impersonal, general, permanente y obligatoria, existen actos que también las conllevan y que no emanan del Legislativo, pero que si las poseen y por lo tanto, materialmente son leyes; ejemplo de ellos son los Reglamentos administrativos cuya elaboración y ejecución corresponde exclusivamente al Presidente de la República, con exclusión de los reglamentos interiores de las propias cámaras.

El Congreso de la Unión tiene dos competencias la federal y la local. En el ámbito federal tiene limitada su actividad a las materias que expresamente le confiere la Constitución. La competencia local se ejerce según el propio artículo 73 "como legislatura del Distrito Federal, en todas aquéllas que, por exclusión, no están previstas constitucionalmente de modo explícito".

#### 4. Facultades del Congreso

Al Congreso de la Unión, como poder legislativo la Constitución le otorga las facultades legislativa, político-administrativa y las político-jurisdiccionales. Este conjunto de facultades constituyen la competencia que genera la actividad del Congreso de la Unión y que en general se encuentra establecida en el artículo 73 Constitucional "y por virtud de ella le corresponde fijar la legislación federal dictando las normas que deben regir las materias que nuestro código político reservó a la federación, excluyéndolas expresamente de la Facultad Legislativa de los Estados .

"Todos estos asuntos están clasificados dentro de la legislación federal, porque afectan los intereses generales y el bienestar común de la República - más que particularismos o regionalismos que se han reservado a la competencia de las Legislaturas locales"- (20 ).

El Congreso de la Unión como poder legislativo tiene una competencia limitada que establece la Constitución en lo que se refiere a la legislación federal, que es excluyente del ejercicio de la legislatura local; y ésta por exclusión podrá legislar en toda aquella materia que no sea federal, por lo tanto, en una entidad federativa existirá la aplicación de normas de carácter federal y local.

---

( 20 ) Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, p 164 5a Edición, ed Continental, S.A. México, 1972.

Otras facultades que no tienen el carácter - de legislativas otorgadas al Poder Camaral en el artículo 73 Constitucional como la de admitir y formar nuevos Estados a la Unión Federal, Fracciones I y III, "Cambiar la residencia de los poderes federales" (fracción V), para crear y suprimir empleos públicos de la Federación (Fracción XI), para declarar la guerra (Fracción XII), conceder licencia al Presidente de la República, nombrar en caso de ausencia o renuncia del Presidente de la República a quien deba sustituirlo y aceptar la renuncia (Fracciones XXVI y XXVII). Una importante función encargada al Congreso de la Unión es la de aceptar la renuncia del Presidente. Si se analiza esta facultad se ve muy claramente que lo que quiso el constituyente es dar la representación del pueblo al Congreso, ya que el Presidente es elegido por voto directo y popular; y también darle la tarea de elegir en ese momento al que habrá de sustituirlo para que el Ejecutivo no quede acéfalo.

Entre las facultades del Congreso que se encuentran en diversos artículos de la Constitución se haya una - en especial que es la de aprobar la suspensión de garantías que decreta el Presidente de la República, cuando el país se encuentre en una situación de emergencia que ponga en peligro su estabilidad tal y como lo prevé el artículo 29 Constitucional.

El Congreso de la Unión al otorgar las facultades al Presidente lo hace mediante la expedición de un "decreto" que es una ley formalmente, en el cual facul-

ta al Ejecutivo para que éste por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo dicte las medidas necesarias a efecto de dar solución pronta y expedita a tal situación. Esto es que las disposiciones que dicte el Ejecutivo en uso de las facultades que se le concedan, tendrán las mismas características de la Ley; pero además sólo tendrá esta facultad por un tiempo limitado; que será exactamente el tiempo que dure la causa o causas que dieron origen.

Otra facultad concedida por la Constitución -- (artículo 132) se refiere a la determinación de la jurisdicción que sobre "los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno Federal de la Unión al servicio público o al uso común", es la que se le otorga al Congreso para emitir la Ley correspondiente a su regulación. Con respecto a este artículo el Maestro Burgoa hace el siguiente comentario, "ésta disposición Constitucional, debe entenderse que sólo rigió respecto de los inmuebles que ya estaban destinados por el Gobierno Federal al servicio público o al uso común antes de que entrara en vigor la Constitución de 1917, pues por lo que respecta a los adquiridos con posterioridad y a los que se obtengan en lo sucesivo para dichas finalidades, fue y es necesario el consentimiento de la legislatura del Estado dentro de cuyo territorio se encuentran ubicados" -- (21).

---

(21) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México Pág.632.

Otra facultad que se concede al Congreso es la de erigirse en Gran Jurado (Cámara de Senadores) pero a instancia de la Cámara de Diputados, con el fin de tipificar los delitos o faltas cometidas por funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito Federal.

En materia de trabajo la expedición de la legislación incumbe al Congreso de la Unión (artículo 123 -- párrafo segundo) y su aplicación correspondiente a autoridades locales o federales según la materia de que se trate.

Una de las facultades que tiene gran trascendencia se consigna en el artículo 135 constitucional donde se le faculta para adicionar o reformar la Constitución, con la colaboración de las legislaturas de -- los Estados, en el sentido de que la mayoría de ellos -- apruebe las reformas o adiciones que les sean sometidas.

El artículo 27 en su fracción XVII concede al -- Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia agraria cuando dispone: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural", esto es, en ámbito federal el Congreso será el encargado de emitir las leyes que van a regular la propiedad rural, y con lo cual se pretende proteger a los campesinos y evitar el acaparamiento de tierras y aguas, que tantos problemas ha traído a -- nuestro pueblo.

Otro supuesto relacionado con el anterior se re

fiere a la facultad del Congreso y de los Estados en -- sus respectivas jurisdicciones en aquellos casos en que por utilidad pública deba expropiarse la propiedad privada (Artículo 27 Fracción VI párrafo segundo).

En materia educativa el Congreso de la Unión -- puede expedir leyes que regirán en todo el territorio nacional con el fin de coordinar la educación, distribuyendo la función social respectiva entre la Federación, los Estados y los municipios, fijando "las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios-- que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan" (Artículo 3o. Fracción VIII).

Las facultades del Congreso de la Unión tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución para que este Órgano pueda ejercerlas según el principio contenido en el artículo 124 Constitucional, sin embargo, la Fracción XXX del Artículo 73 del mismo Ordenamiento, da facultad al Congreso "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Aparentemente la fracción que comentamos da facultad al Congreso de la Unión para legislar en todas aquellas materias que no están expresamente concedidas, pero si lo analizamos con una poca de atención nos percatamos que mostramos sólo una reafirmación de todas las facultades que el

artículo 73 contiene y los que a lo largo del texto de la Constitución se le atribuyen, al decir "todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores".

Así las facultades implícitas del Congreso de la Unión son medios normativos, para que este lleve a cabo las atribuciones que se le otorgan expresamente por la Constitución y que significan un considerable aumento de su competencia legislativa, al expedir leyes que tiendan a ser efectivas sus atribuciones constitucionales.

## 5.- Facultades Legislativas

El Congreso de la Unión puede darse asimismo facultades con arreglo a lo que la misma Constitución establece, para cumplir con la misma, ya que como opina el Maestro Tena, que "no obstante, si alguna vez tiene el jurista mexicano que acudir a las facultades implícitas, es con objeto de justificar constitucionalmente la existencia de alguna Ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa pero no porque el Congreso -- haya tenido en cuenta facultades implícitas para emitir dicha ley". (22)

En efecto, del análisis de la última fracción -- del artículo que contiene en general las facultades del Congreso de la Unión en nuestra Constitución (73) no se desprende que el Congreso tenga facultades fuera de las expresamente señaladas. Pero que sucedería si éste no pudiera reformar la Constitución en su contexto, que -- esta fuera inflexible, entonces sí, no tendría forma de poder ejercer más que las facultades que en ella se consignan; y aún existiendo la necesidad de legislación en determinada materia no habría forma de incluir en ella dicha Legislación. Afortunadamente el artículo 135 de este Ordenamiento establece que puede ser reformada y -- adicionada, con la cual el Congreso puede llegar a subsanar la falta de facultad expresa para legislar en determinada materia.

---

(22) Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 126, ed Porrúa, S.A., 10a, Edición, México, 1976.

6. Facultades del Congreso que materialmente no son legislativas

El artículo 73 de la Constitución establece entre las facultades otorgadas al Organó Legislativo, algunas que precisamente no tienen ese carácter, sino otro distinto, que es administrativo y que según la división de funciones correspondería al Poder Ejecutivo llevar a cabo, pero que debido a su importancia el Constituyente consideró que esas decisiones no deberían caer en la esfera de un sólo individuo. Así tenemos que la fracción I del artículo 73 Constitucional establece que "El Congreso tiene facultad: Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal", esto deja la posibilidad de que el Congreso de la Unión acepte o no la adhesión espontánea de un estado que quisiera formar parte de nuestra República.

Otra facultad que se consagra en este sentido (administrativo) es la de "arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan carácter contencioso". Esta fracción del 73 Constitucional faculta al Congreso para que en caso de dudas entre los estados, de cuales son sus límites territoriales de competencia, sea el Congreso quien los defina, pero sólo cuando estas diferencias sean administrativas, ya que si estas tienen el carácter contencioso, la misma Constitución nos dice que será la Suprema Corte quien conocerá de la controversia (artículo 105 Constitucional).

---

## I. Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo es una parte de las funciones en que para su ejercicio se divide el Supremo Poder, y que a diferencia de los otros dos, éste se deposita en un sólo individuo llamado presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Este órgano desarrolla la función administrativa del Estado que se manifiesta como un conjunto de actos necesarios para llevar a cabo la Administración Pública Federal. Estos actos a diferencia de los que tiene encomendados el Poder Legislativo, que ya vimos; son concretos, particulares e individuales. Estas características hacen del acto del Poder Administrativo opuesto al acto del legislativo y que muchas veces es la aplicación de éste al caso específico.

En nuestro país el Poder Ejecutivo está representado por un sólo individuo (según el artículo 80 constitucional) que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo elegido por el pueblo en voto popular y directo, para que en nombre de éste ejerza las facultades que le confiere la propia Constitución en la que se encuentra manifestada la forma de gobierno que el mismo pueblo ha instituido.

Al jefe del Ejecutivo compete como dirigente del Estado, en la materia administrativa, el planear las actividades socio-económicas, afrontar los problemas que de estos deriven y elevar el nivel de vida de

---

la población.

La actividad administrativa se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien público; mediante un obrar que corresponde al Poder Ejecutivo.

"Comprende la actividad propiamente ejecutiva, encaminada a la actuación directa de las leyes y la función gubernamental o administrativa propiamente dicha, que cuida de los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción de los intereses y necesidades de bienestar de la colectividad. Y por último corresponde también al Poder Ejecutivo la función política y la coordinación de los distintos poderes del gobierno y la alta dirección del Estado" ( 23 ).

Al realizar sus funciones, el Poder Ejecutivo emite actos que son llamados por el Maestro Porrúa, actos de gobierno y actos administrativos. El Maestro Rafael Bielsa nos dice que son actos de imperio y actos de gestión pública, de tal suerte que este autor hace la siguiente distinción: "Llámanse actos de imperio a los que la administración pública realiza normalmente en el cumplimiento de sus funciones jurídicas de autoridad. Como estas funciones deben cumplirse según su objeto o fin, de ahí que esos actos tengan un carácter imperativo de autoridad y emanen unilateralmente del Estado" ( 24 ).

---

( 23 ) y ( 24 ) Bielsa, Rafael, Principios de Derecho - Administrativo, p 78, ed Roque Depalma, 3a, Edición, Buenos Aires, 1948.

A este respecto el Maestro Porrúa dice que-  
 "Los actos de gobierno son de índole política, de alta dirección de los negocios públicos y que además estos actos no pueden ser recurribles" (25 ).

A pesar de no poder hacer una distinción - clara y precisa acerca de estas dos clases de actos - que corresponden al Ejecutivo, siguiendo en este renglón el Maestro Bielsa nos dá la distinción y los define "actos de gestión pública a los que la administración pública realiza en virtud de su actividad pública, con motivo de la prestación de servicios de interés social" (26 ).

Así pues, los actos de gobierno o actos de imperio son aquellos que el Ejecutivo emite discrecionalmente, con el fin de proteger los intereses más altos y delicados del Estado. El ejemplo que se dá sobre estos actos emitidos en circunstancias en que el ejecutivo debe actuar para preservar la integridad del Estado es "la declaración de una guerra", declarar estado de sitio", etc.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1º y 2º estatuye : "La presente Ley establece las bases de organización de la - Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal." y "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo-

( 25 ) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, p 397 ed Porrúa, S.A. México, 1978.

( 26 ) Bielsa, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, p 78 ed Roque Depalma, 3a Edición B.Aires 1948.

encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública - Centralizada:"

En nuestro sistema el Presidente de la República es el encargado de la administración pública. La que por su amplitud y complejidad tiene que manejar con la colaboración de auxiliares como son los Secretarios y Jefes de Departamento; los cuales dependen directamente de él, quien tiene amplias facultades - constitucionales (fracción II Artículo 89) de nombrar y remover libremente a sus más inmediatos colaboradores como son: Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y Procuradores Generales de la República y del Distrito Federal; esta última facultad ha sido ampliamente criticada cuando se toma como entidad federativa al Distrito Federal, ya que si aplicamos tal criterio a éste le correspondería que su gobernante fuera elegido por sufragio y no en designación directa del Ejecutivo como ocurre hasta ahora.

El Presidente mexicano posee facultades constitucionales para intervenir en la legislación o proceso legislativo. Una de esas facultades la constituye el derecho de iniciativa, por medio de la cual este sugiere al Legislativo la materia de regulación.

Dentro del mismo proceso legislativo el Presidente tiene otra importante facultad como es la de veto, esto es, el de hacer observaciones a las leyes que el Congreso haya aprobado y devolverlas a éste para que se vuelvan a discutir. Este derecho del Presidente está

---

limitado, pues en caso de que el Congreso lo confirmare por las dos terceras partes por la Cámara de origen y en la misma proporción se apruebe por la Cámara revisora, - "el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación" (Inciso c del Artículo 72).

Otra facultad del Presidente dentro del proceso legislativo es la de promulgar y publicar las leyes que emite el Congreso de la Unión, requisito indispensable para la validez y obligatoriedad de éstas, ya que el -- Congreso no puede ordenar directamente la publicación. Esta facultad se convierte en la realidad en una obligación, pues las leyes que al efecto decreta el Congreso, para que tengan validez y sean de la obediencia del pueblo, éste necesita conocerlas y el Ejecutivo tiene la obligación de darlas a conocer.

Dentro de las facultades legislativas también - se encuentran la de reglamentar las leyes que emite el Congreso de la Unión. Esta atribución que se le confiere al Ejecutivo es para que por medio de normas generales e impersonales se de a conocer al pueblo la forma - más específica de como ha de cumplir con la Ley que emitió el Congreso de la Unión. Otra de estas facultades es la de índole extraordinario para legislar que puede ejercer en los casos de emergencia nacional, en los términos del artículo 29 de la Constitución y las mencionadas en el 131 Constitucional.

### 1. Representante de las Relaciones Exteriores.

En su calidad de Jefe del Estado Mexicano, el --  
Presidente de la República es Órgano de representación  
del país en el ámbito internacional, dirige las negociaciones  
diplomáticas y celebra tratados o convenios internacionales, de los que se derivan derechos y obligaciones  
para el país, los cuales debe someter a la aprobación  
del Senado, lo que quiere decir que el Senado tiene  
la facultad de negar esa ratificación pero no puededar  
su opinión sobre ello.

En esta materia el Presidente también tiene lafacultad  
de nombrar a los embajadores y altos funcionarios  
del servicio diplomático que también requieren de la  
ratificación del Senado para su aprobación. Por lo --  
que se llega a la conclusión que el Ejecutivo mexicano tiene  
en realidad sin limitación la determinación de to  
dos los aspectos internacionales en los cuales interviene  
el país.

La facultad para que el Presidente pueda ejercer  
todas las atribuciones a que nos referimos se encuentra  
consignada en el Artículo 89 Fracción X, del Ordenamiento  
fundamental, "Dirigir las negociaciones diplomáticas  
y celebrar tratados con las potencias extranjeras,  
sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal".  
Pero al observar las facultades que se confieren  
al Senado de la República se observa que corresponde aéste  
la ratificación aludida, y que se vuelve a repetir  
también en el 133 del mismo Ordenamiento cuando aludé a  
los tratados "celebrados y que se celebren por el Preside

dente de la República, con aprobación del Senado", todo parece ser un error por olvido de nuestros "legisladores" al no reparar en tal incongruencia.

El Poder Ejecutivo tiene bajo su dependencia al Ministerio Público Federal, que se encarga de ejercer - la acción penal en materia de delitos federales; igualmente el Ministerio Público del Distrito Federal depende directamente del Poder Ejecutivo.

Estos son organismos de coacción a través de los cuales el Ejecutivo Federal, lleva a cabo la facultad concedida en el Artículo 89 Fracción I de la Constitución en materia federal y local respectivamente.

En materia agraria la constitución le da autoridad suprema al Poder Ejecutivo en procesos agrarios, - quien finalmente es el que debe emitir la resolución, - (Artículo 27 Constitucional).

El Ejercicio de esta facultad parece estar en caminata a dar mayor fluidez a los procesos agrarios para beneficio del campesino.

Otra de las facultades que el Poder Ejecutivo tiene por mandato Constitucional, es la de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas de la Nación. Puede 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 exte

---

rior del país. Para los mismos efectos puede disponer de la Guardia Nacional; pero ello, con el consentimiento del Senado, en su calidad de Cámara representante -- del elemento federal en el Congreso de la Unión. Si el ejercicio de estas facultades se dejara al libre albedrío del Presidente, éste sería omnipotente en nuestro país, por lo que el Constituyente consciente de dicho -- peligro, le puso como limitante el que sometiera a la -- aprobación del Senado dicho ejercicio.

También con autorización del mismo, el Presidente puede disponer la salida de tropas nacionales del país, y autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y el estacionamiento de escuadras -- de otras potencias en aguas mexicanas. Los altos jefes de las fuerzas armadas son nombrados por el Presidente de la República, pero requiere la ratificación del dicho Senado. Siendo otro puesto delicado e íntimamente relacionado con la seguridad nacional para el ejercicio de estas facultades, nos parecen muy acertadas las limitaciones impuestas por la Carta Fundamental.

El representante del Poder Ejecutivo, tiene la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los cuales debe someter a dicha ratificación; también puede nombrar a los Ministros del Tribunal Superior de Justicia, que deben ser ratificados por la Cámara de Diputados, nombra a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, que somete a la ratificación del Senado. Con todo lo antedicho podemos decir -- que el Poder Ejecutivo, (en nuestro régimen), tiene muy importantes facultades de intervención en la integración y funcionamiento del Poder Judicial.

Esta es una razón por las que el Poder Judicial no se considera soberano ya que sus máximos representantes dependen o al menos su nombramiento de la decisión del Poder Ejecutivo y su efectividad de la aprobación de una parte del Congreso de la Unión (Senado).

El Poder Ejecutivo, por último, es representado por un sólo individuo (Artículo 80 Constitucional), que dura en su cargo 6 años, quien no puede volver a ocupar ese cargo nunca más, (principio de la no reelección), en el ejercicio de su encargo, al presidente sólo puede juzgarse por delitos graves del orden común y por traición a la patria.

Con respecto a esto último hasta ahora no se ha visto que en nuestro régimen presidencial, se haya presentado el caso de que un Presidente fuera juzgado por alguno de estos delitos que se establecen en nuestro ordenamiento constitucional. Lo que nos lleva a pensar -- que somos un pueblo que ha llevado al poder a hombres -- "idoneos". . .

## II. Poder Judicial

El Poder Judicial es el órgano al cual el pueblo ha encargado el dirimir los conflictos que se presentan ante los tribunales; es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia. Este poder no posee fuerza material, pues su fuerza es la aplicación o mejor dicho la interpretación del derecho, del orden jurídico de la Constitución a través de su legislación.

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo IV "Del Poder Judicial", artículo 94 "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de distrito".

En el capítulo en comentario, nos da la composición del Poder Judicial, y su competencia, de lo cual podemos decir que este poder tiene como función principal la de resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza ya sean de orden civil, mercantil, administrativo o penal, y laboral.

La competencia se fija constitucionalmente en materia federal y local, al hacer esta división también se alude a la competencia por territorio ya que al referirnos a una norma federal, estamos aludiendo a competencia en todo el territorio; pero además que esa norma la debe aplicar un tribunal de competencia federal. Existe

pues, la diferencia primordial de entre la aplicación del orden jurídico materialmente hablando, ya que si bien, como ya lo dijimos la función primordial de los órganos del Poder Judicial Federal, es la de dirimir controversias, éstas pueden ser para resolver un simple conflicto y la otra que sería la de ejercer un control constitucional, al resolver sobre la constitucionalidad de los actos que emiten los diferentes poderes federales o locales con la finalidad de mantener el orden establecido por la Constitución.

El Poder Judicial es el que se encarga de -- aplicar al caso concreto las leyes que emite el Congreso de la Unión.

Este órgano del Estado es el único de los tres que lo componen, que tiene perfectamente definida su competencia por materia, además de "que no tiene voluntad autónoma y está desprovisto de toda fuerza material" (27), ya que sólo se limita a aplicar lo que expresamente está establecido dentro de un ordenamiento constitucional que es la voluntad del pueblo. Sin embargo, la Constitución le da el nombre de Poder en su artículo 94, deposita en la Suprema Corte el ejercicio de dicho poder y en Tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito, de los cuales constitucionalmente sólo está contemplada en cuanto a la integración y competencia la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo, mediante la actividad jurisdic-

---

(27) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, p 503 ed Porrúa, S.A., México, 1976.

cional se declara y se aplica el derecho a casos concretos y ésta es una función diferente a la atribuida a los otros poderes, por lo que se reconoce su existencia como un poder con una función única.

#### 1. Función de la Suprema Corte

La Suprema Corte funciona en pleno o en salas, para resolver los asuntos que le son sometidos a su consideración para la administración de justicia. "Las sesiones del pleno y las salas serán públicas y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público(28).

A la Suprema Corte le corresponde hacer los nombramientos de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, tiene facultades para cambiar de residencia a los jueces de distrito, pasándolos de un distrito a otro, o según lo estime conveniente fijar su residencia en otra población, para satisfacer las necesidades del servicio público. Lo mismo puede hacer respecto de los magistrados de circuito.

El más alto Tribunal en nuestro régimen se compone de 21 ministros numerarios y cinco supernumerarios o suplentes. Estos serán nombrados por el Presidente, sometiéndolos a la aprobación del Senado, sin cuya aprobación no podrán tomar posesión del cargo, igualmente para el caso de las renunciaciones de dichos ministros co

---

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 94.

noce el Presidente de la República con la aprobación - del Senado.

En el capítulo anterior en el que analizamos las facultades del Poder Ejecutivo expresamos la casi-dependencia de este poder del Presidente, pues todo movimiento que se dá en los puestos directivos dependen directamente del Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado. Por esta razón es que se ha discutido si - en realidad se le puede considerar como poder con independencia o si depende del Poder Ejecutivo.

En cuanto a los nombramientos de los magistrados de Distrito y Jueces de Distrito, son a cargo de la Suprema Corte, la cual determina su adscripción y zonas territoriales y su competencia, así como la vigilancia e inspección.

Esto es, que posee en su administración interna autonomía plena, para la determinación del buen funcionamiento de dicho poder.

En cuanto a las renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte, estos cargos sólo son renunciables por causas graves, a determinación del Presidente de la República y del Senado.

Si la licencia no excede de un mes la puede - conceder la misma Suprema Corte, en caso contrario la - otorga el Presidente con aprobación del Senado; o la - Comisión Permanente, pero con la condición de que no exceda de 2 años (artículo 100 constitucional).

En materia de nombramientos tambien puede nombrar a los magistrados y jueces de distrito supernumerarios, que son los que auxilian al descargo de asuntos-- en los tribunales o juzgados, con el fin de que la justicia sea pronta y expedita.

Cuando así lo requiera el servicio nombrará a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o algún gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal.

El Poder Judicial de la Federación, concebido como tal, debe para poder actuar tener facultades expresas concedidas por la Constitución.

## 2. Competencia del Poder Judicial Federal

La competencia de los tribunales federales está contenida en los artículos 103 y 107 de la Constitución y su Ley Reglamentaria, a los que corresponde la resolución de toda controversia que se suscite por la aplicación de parte de las autoridades de leyes o actos que violen las garantías individuales. Esto es que la autoridad tiene la obligación de conservar la integri-

dad de la Constitución, y si ésta ha sido violada por la aplicación de una Ley o un acto de autoridad y la parte agraviada solicita por medio del amparo la protección de sus derechos, la Ley Suprema prevé los medios jurídicos para que la infracción sea reparada.

En nuestro sistema le corresponde al Poder Judicial de la Federación ejercer el control de la Constitucionalidad a través del juicio de amparo que se lleva a cabo siempre a instancia de parte y sus efectos son individuales, nunca generales, o sea que la declaración de inconstitucionalidad de la Ley por parte del poder judicial no invalida la ley que se impugna de inconstitucional. Esta es a nuestro juicio otra limitante al judicial, ya que si bien esta haciendo un reconocimiento, a una ley de no estar de acuerdo al máximo ordenamiento, este reconocimiento no va dirigido a la ley, sino al acto de aplicación de la misma; pero además no todos los casos en que se aplique dicha ley, pues especifica que sus efectos serán individuales y sólo se beneficiará a aquél que se ampare contra ella.

Los Tribunales de la federación también deben intervenir cuando "por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal" . Esta competencia, también se ha considerado de orden político, porque siempre se trata de la intervención de autoridades. En estas fracciones lo que se trata de resolver es la invasión de la esfera estatal, o sea, conservar la autonomía de los Estados, o bien, impedir que estos invadan los asuntos de la competencia de la federación" (29).

(29) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, p 492, ed Pax México.

Lo que se trata de proteger en estas fracciones del 103- de la Constitución, es la competencia en materia federal y la competencia reservada a los Estados, la cual debe ser respetada por uno y otro según el ámbito material y territorial que le fije la Constitución.

La actividad propiamente judicial, esta contenida en el artículo 104 de la Constitución, donde se le fija a los Tribunales Federales los asuntos que pueden ser sometidos a su competencia y por arbitrio del particular cuando sólo a este le afecte, puede elegir entre los tribunales federales o los de orden común.

Para entender los asuntos de orden administrativo nuestra Constitución prevé en este mismo artículo que sean tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía, los que se encarguen de resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y los particulares, en atención a lo dispuesto en este artículo se han establecido en el Distrito Federal, el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Estos tribunales a pesar de que su constitución está señalada dentro del capítulo del Poder Judicial no forman parte de él, ya que en el mismo no se prevé que posean autonomía plena. Sin embargo, se puede interponer ante la Suprema corte de Justicia el Recurso de revisión contra resoluciones definitivas que se hubieren dictado como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Para lo cual se establece que "La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y-

cumplimiento de las sentencias de amparo" (30).

Esto es que aún cuando se fijan tribunales - que han de conocer en cierta materia, la administrativa, esto no quiere decir que exista otro poder judicial, ya que sólo puede conocer en todo lo que se refiere a la materia administrativa, pero dada la resolución ésta puede ser objeto de revisión ante la Suprema Corte.

Estas son las intervenciones que se dan al - máximo organismo en materia administrativa, lo que nos da una idea de la autonomía de los tribunales administrativos y la supremacía que ocupa la Suprema Corte de Justicia en lo que se refiere a la administración de justicia.

Las siguientes fracciones fijan la competencia de los tribunales de la federación para conocer de asuntos según los sujetos que intervengan en la controversia, a excepción de la fracción II que se refiere a un derecho de la nación que es el derecho marítimo.

Nuestra Constitución fija como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia el "conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos-

(30) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 104 y 106.

en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley. "Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir controversias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro" - (31).

La importancia de los asuntos que estos artículos contienen, justifica que se le den como competencia única a la Suprema Corte de Justicia, pues de la solución a las controversias que se alude depende la estabilidad política del propio Estado.

### 3. El Juicio de Amparo

Es una institución que establece nuestra Constitución para defender la integridad de la misma, con los medios que ella igual establece, ya "que es indispensable que se busquen y organicen los medios para su defensa, la forma de lograr el control de la constitucionalidad. Cuando la Ley Suprema sea infringida, deben existir los medios jurídicos para que esa infracción sea reparada" (32).

Es sabido que el sistema de control de nuestro sistema jurídico se realiza a través del juicio de amparo. Los Artículos 103 y 107 fijan las bases sobre las cuales se debe llevar a cabo la interpretación.

---

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 106.

(32) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, - p 492, ed. Pax México, 5a Edición.

CAPITULO II  
LAS FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO

1.- La Facultad de Promulgar las Leyes del Congreso. 2.- La Facultad de Ejecutar dichas Leyes. 3.- La Facultad Reglamentaria. 4.- La Facultad de Nombrar y Remover a los funcionarios y Empleados. 5.- El Indulto.-6.-Diferencias entre Indulto y amnistía.

Dentro del proceso evolutivo de la sociedad y de las instituciones y la dinámica que conlleva a la transformación social y económica en este contexto, difícilmente puede encontrarse una estricta división o separación de los poderes con que el Estado cuenta para llevar a cabo sus funciones.

Si bien es cierto que la Constitución General en su artículo 49, establece que el supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también lo es, que este ejercicio no se agota en forma absoluta con independencia o aislamiento de uno u otro poder, si no que hay entre ellos colaboración, -- coordinación y complementación previstas en el propio -- texto constitucional.

En este sentido, como bien lo apunta el profesor Ignacio Burgoa, "entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico - políticas que -- suelen denominarse de supraordenación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que, al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómenos

sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado" ( 33 ).

En tal virtud, en la Función Legislativa también interviene de conformidad con el marco normativo - constitucional, un órgano que no es eminentemente legislativo sino ejecutivo, como lo es el Presidente de la República.

1. Facultad de Promulgar las Leyes del Congreso.

La promulgación es definida por Ignacio Burgoa como: "...el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. "Promulgar" es equivalente a "publicar por lo que con corrección - conceptual y terminológica la constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72..." ( 34 ).

Por su parte Felipe Tena Ramírez se refiere a la promulgación de la manera siguiente: "provulgare" significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento con la publicación;...Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto de otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir... No obstante la ley pro-

( 33 ) y ( 34 ) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, p 695 y 844 ed. Porrúa, S.A., México 1976.

mulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia... La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo -- por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos". (35).

La distinción entre la publicación y la promulgación, parece ser que la primera se da como la última fase del proceso de formación de la Ley y aquélla se refiere a la sanción que corresponde al Ejecutivo para -- darle obligatoriedad. La promulgación comprende dos momentos sucesivos, el primero consiste en la verificación que realiza el titular del órgano ejecutivo a través del cual afirma o hace constar que en el proceso de elaboración de la Ley, ésta ha sido votada debidamente por las Cámaras de Diputados y de Senadores, y el segundo, es la orden que emite el Presidente para que dicha Ley sea aplicada por las autoridades administrativas y judiciales e imponiendo a todos su observancia.

Siguiendo estos conceptos, podemos decir que la Ley constituye un acto formal y material del órgano legislativo que requiere para su integración de la colaboración y ayuda del Titular del órgano ejecutivo que en el caso de México es el Presidente de la República. En

---

(35) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, ed Porrúa, S.A., México, 1976.p 455.

consecuencia, se establece en nuestra Ley Fundamental - un procedimiento que permite la intervención del Ejecutivo desde la Constitución de 1857, en el proceso de -- formación de una ley, que se denomina promulgación.

El Presidente tiene, con fundamento en la fracción I del artículo 89 Constitucional, la facultad de - promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta ob-- servancia, por lo tanto el propio Presidente cumple con una exigencia constitucional que le constriñe a interve-- nir en el proceso de elaboración de una ley, pero al -- mismo tiempo lo faculta para ejercitar, si el caso lo - amerita, el veto presidencial. En nuestro sistema polí-- tico la posibilidad de detener o suspender el proceso - legislativo por parte del Titular del Ejecutivo solamen-- te puede utilizarse en una ocasión, pues si el proyecto de ley desechado por el Ejecutivo vuelve a ser votado - por la mayoría de dos terceras partes del número total de votos de las Cámaras respectivas, la ley deberá ser promulgada por el Ejecutivo y ésta tendrá plena vigen-- cia de acuerdo con el artículo 72 inciso c) constitucio-- nal. Por lo tanto resulta evidente que aún cuando el -- Presidente interponga el veto al proyecto de ley, el -- Congreso cuenta con atribuciones indispensables para -- cumplir con la actividad legislativa que lo caracteriza formal y materialmente, según se desprende de los artí-- culos 71, 62 y 73 constitucionales.

El constituyente de 1917, otorgó al Presidente de la República la facultad de promulgar las Leyes o De-- cretos expedidos por el Congreso de la Unión o bien al-

guna de sus Cámaras, que lo obliga a intervenir en el - proceso legislativo, contando con la facultad de vetar el proyecto de Ley. Luego entonces estamos en presencia de un acto material y formalmente legislativo en el cual interviene el Ejecutivo en forma directa, pero sus observaciones pueden ser o no acatadas por el Congreso en atención a la naturaleza específica del veto.

Cabe mencionar que la promulgación es también - un acto propio y exclusivo del Presidente de la República en el proceso de elaboración de una ley, y que dicho acto es unipersonal y responde a una exigencia constitucional concreta, de elaboración interorgánica y que no puede extenderse a ninguna otra autoridad, salvo al Congreso de la Unión por disposición de la Constitución.

Asimismo, se puede considerar que la promulgación forma parte de la función administrativa asignada al Poder Ejecutivo, y por ello, se trataría de un acto formal y materialmente administrativo.

Puede exponerse que la promulgación comprende - los siguientes aspectos: Reconocimiento del Presidente de la aprobación de una Ley o decreto del Congreso; testimonio del jefe del Ejecutivo respecto a la existencia de una Ley o decreto del Congreso, orden de que las normas jurídicas promulgadas sean acatadas por los gobernados en cumplimiento de una obligación constitucional, y la orden de que sea publicada la Ley o decreto de que se trate.

Por otro lado, se considera conveniente trans--

cribir el texto del primer párrafo del artículo 70 Constitucional; "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto. Las Leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, - y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta" (Texto de Ley o decreto)".

Es pertinente resaltar que como excepción de la promulgación de las leyes por parte del Ejecutivo la propia Constitución en ese mismo artículo, prevé que la Ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso, no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Finalmente, el acto de promulgación de la Ley, el Ejecutivo lo lleva a cabo a través de un Decreto que "se expide bien porque el Ejecutivo no tiene observaciones o porque éstas fueron superadas por el Legislativo y como el Presidente mantiene sus relaciones con las Cámaras del Congreso de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación, a quien corresponde también la publicación de las leyes y decretos, así como administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación, el decreto promulgatorio, que en si mismo solo se refiere a certificar el texto auténtico de la Ley o Decreto, y que en su aprobación por las Cámaras se siguieron los trámi

tes y formalidades del proceso legislativo, requiere --  
únicamente ser refrendado por el Secretario de Goberna-  
ción. (36).

(36) Báez Martínez, Antonio; "El Ejecutivo y su Gabinete", Revista de la Facultad de Derecho, UNAM Tomo I, núm. 6. abril - junio 1952. pág. 59.

## 2. Facultad de Ejecutar dichas Leyes

Por lo que se refiere a las facultades del Pre si den te de la República consignadas en la fracción I - del artículo 89, el constituyente de 1917 consideró indispensable distinguir los aspectos relacionados con la actividad normativa del propio Titular del Ejecutivo Federal, que son: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Nuestra Carta Fundamental otorga al Presidente la facultad de promulgar las leyes o decretos del ó r g a n o legislativo, que como indicamos en el punto anterior, lo abliga a intervenir en el proceso legislativo, contando con la facultad de vetar al proyecto de Ley. - Este es un acto material y formalmente Legislativo en que el Presidente interviene de manera directa, pero sus observaciones pueden ser o no acatadas por el Congreso atendiendo a la naturaleza específica del veto.

Ahora bien, el Titular del Ejecutivo tiene la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, por lo que los autores en lo general, encuentran en este texto el fundamento de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, porque la manera más idónea de ejecutar las leyes que expida el Congreso es precisamente, a través de reglamentos, decre-

---

tos, acuerdos y órdenes (artículo 92 Constitucional) lo cual constituye una actividad normativa en el ámbito de su competencia de naturaleza material, pero de carácter formal toda vez que deriva del Órgano ejecutivo. Los -- instrumentos jurídicos indicados detallan y pormenori-- zan las disposiciones tendientes a la observancia de -- las leyes o decretos del Congreso y desarrollan su contenido.

Por lo anterior, conviene aportar algunos con-- ceptos acerca de los instrumentos jurídicos en cuestión, a través de los cuales el Presidente de la República -- ejecuta las leyes expedidas por el Congreso de la Unión:

"a) Reglamento.- El reglamento es un acto jurídi-- co formalmente administrativo, tiene su origen en el -- Presidente de la República, y materialmente legislativo, porque crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, por medio del cual se desarrollan y com-- plementan en detalle normas de una ley a efecto de ha-- cer más eficaz y expedita su aplicación a los casos con-- cretos determinando de modo general y abstracto los me-- dios para ello." (37)

" b) Decreto.- Es un acto del Ejecutivo que dicta por derecho propio, como expresión jurídica de su volun-- tad. Carece por lo tanto de naturaleza legislativa, pues-- to que no puede versar sobre asuntos que han sido reser-- vados por la Constitución para ser materia de una Ley.

---

(37) Sergio F. de la Garza, "Derecho Financiero Mexica-- no". pág. 35, Editorial Porrúa, México, 1979.

El Órgano ejecutivo puede dictarlo espontáneamente teniendo en cuenta el interés general y la buena administración, o bien obedeciendo a la solicitud de una ley - mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria que supone implícita la atribución de ejecutar o hacer cumplir las leyes, la capacidad para reglamentarlas. En segundo lugar debe ser un acto fundado, vale decir que observa una motivación jurídica o política, para llevar - una función administrativa beneficiosa al interés general." (38)

c) Acuerdo.- El Acuerdo es un acto del Presidente de la República, derivado de una ley que contiene -- disposiciones de carácter general, fundamentalmente dirigidas al ámbito interno de la administración pública pero que también pueden afectar la esfera jurídica de - los particulares. El Acuerdo y el Decreto Presidencial en la mayoría de ocasiones se expiden para los mismos - fines, parece ser que la diferencia entre ambos radica en que el primero contiene disposiciones más especffi--cas.

d) Orden.- Este instrumento jurídico en la prá--xis administrativa se estima que se equipara al Acuerdo y que asimismo participa de su denominación, y que el - Presidente de la República expide para señalar linea---mientos a seguir por las dependencias que conforman la administración pública, para el ejercicio de las funciou

---

(38) Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfi--ca Argentina, Tomo V, pág. 986, Buenos Aires, Ar--gentina, 1968.

nes que les están atribuidas. Las disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa derivadas del cumplimiento de la ley o de su interpretación jurídica y no dirigidas a sujetos determinados.

e) Circulares.- Las circulares son expedidas por funcionarios de jerarquía superior: Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Directores Generales. Son instrumentos empleados para la ejecución de la Ley, también incorporan lineamientos a seguir por los órganos inferiores derivados del cumplimiento de la Ley o de su interpretación jurídica. Las circulares pueden ser de orden interno que sólo obliquen a los empleados administrativos, o contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la Ley, expedidas por autoridad competente. Pero cuando estas circulares de carácter general van a producir efectos jurídicos a los particulares?, sólo cuando aparezcan publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior, se puede concluir que la ejecución de la ley podemos entenderla como la realización de los actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos la Ley del Congreso" (39).

---

(39) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, p 414, ed Porrúa, S.A., México, 1976, 4a. Edición.

### 3. Facultad Reglamentaria

Es una facultad constitucional que tiene el Titular del Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes - que expida el Congreso de la Unión, cuya aplicación le está encomendada y la misma no deriva de ninguna delegación legislativa. Tiene por objeto desarrollar y detallar los principios generales contenidos en la Ley para hacer posible y práctica su aplicación según lo afirma Gabino Fraga ( 40 ).

Las características del Reglamento, según tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son - las siguientes:

"1. Tiene su fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República, que da facultad al Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

2. Es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de una ley, aunque sólo sea en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

3. No puede haber reglamentos autónomos, es de

---

( 40 ) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, p. 104, -  
ed Porrúa, S.A. 10a. Edición, México, 1979.

cir, no apoyados en una ley del Congreso. Sostener lo contrario, es decir, que el Presidente está facultado para dictar disposiciones reglamentarias generales, con características materiales de leyes, aún cuando esos reglamentos no están precisamente apoyados o dirigidos a reglamentar precisamente una ley que lo sea también en sentido formal, es decir, emanada del Congreso, equivaldría a dar facultades legislativas al Presidente de la República en contravención a lo dispuesto en los artículos 49 y 73 relativos de la Constitución.

4. Cuando se abroga una ley no puede subsistir el reglamento de esa ley, pero el Poder Legislativo puede ordenar que se mantengan vivos los reglamentos anteriores en cuanto no contradigan la nueva ley. Si el Poder Legislativo no lo dispone en esa forma, entonces el Presidente de la República debe expedir un nuevo reglamento adecuado a la nueva ley, o si lo estima que subsiste parcialmente la materia legislativa, por contener la nueva ley disposiciones que en parte resulten iguales a las de la ley anterior abrogada, debe concretarse en un nuevo acto reglamentario la vigencia del reglamento anterior, en lo que no contradiga la nueva ley.

5. Respecto a una misma ley puede haber uno o varios reglamentos, y

6. No existe disposición constitucional que autorice al Presidente de la República para delegar la facultad reglamentaria en ninguna persona o entidad. Es -

una facultad exclusiva del Presidente de la República" ( 41 ).

El Poder Ejecutivo ha tenido la facultad re--  
glamentaria, de acuerdo a las atribuciones que le han--  
fijado las constituciones. Así tenemos que en el artí--  
culo 16, fracción XIV del Acta Constitutiva del 31 de--  
enero de 1824, se expresó que son atribuciones del Eje--  
cutivo, a más de otras que se fijan en la Constitución  
las siguientes: "Dar Decretos y Ordenes para el mejor--  
cumplimiento de la Constitución y leyes generales".

Por su parte la Constitución de 4 de octubre de 1824,-  
en la fracción II de su artículo 110, dispuso que son--  
atribuciones del Presidente: "Dar reglamentos, decre--  
tos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitu--  
ción, Acta Constitutiva y Leyes Generales".

En la correspondiente 4a. Ley Constitucional de  
29 de diciembre de 1836, se refirió que: " Son atribucio--  
nes del Presidente de la República: Dar, con sujecion a  
las leyes generales respectivas, todos los decretos y -  
órdenes que convengan para la mejor administración públi--  
ca, observancia de la Constitución y Leyes, y de acuer--  
do con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento--  
de éstas"

El artículo 85 de las Bases Orgánicas de 12 de  
junio de 1843, contempló: "Corresponde al Presidente de -  
la República: IV Expedir, ordenar y dar los reglamentos

( 41 ) Apéndice 1965 al SJF, 2a Sala, Tesis Jurisprudenc--  
cial 224, SJF, VII Época, Vol.54,3a.Parte, p 32.

necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas".

En todas estas disposiciones se ve claramente la facultad expresa del Ejecutivo para expedir reglamentos, de tal suerte que bajo la vigencia de estos ordenamientos, no hay duda de que aquélla siendo materialmente legislativa podía desempeñarse por el poder administrativo.

Los artículos 85 y 89 de las Constituciones de 1857 y 1917, respectivamente, ambos en sus fracciones primera dispusieron: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Pormulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

En estos artículos se suprimió la expresión clara y terminante que contienen las constituciones anteriores, sin embargo, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las Constituciones de 1857 y 1917, continúa expidiendo reglamentos con base en esta facultad que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución, pues no parece existir alguna razón en los antecedentes históricos que pueda indicar que la intención de los constituyentes de los años referidos haya sido diversa a la de los legisladores precedentes.

El artículo 92 Constitucional, por otra parte dispone que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Se

cretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos", pareciera que este precepto es el que otorga al Ejecutivo Federal la facultad de expedir reglamentos, no obstante, se considera que dicho artículo solamente está fijando un elemento formal que en aquéllos debe concurrir y por ende, no otorga la facultad reglamentaria, sino que ésta queda inmersa en la fracción I del artículo 89 "Pormulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Podríamos concluir siguiendo al maestro Fraga, "que la facultad del Ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley se traduce en procurar los medios tendientes a facilitar su ejecución, los reglamentos tienen que ser de la misma naturaleza de la ley, o lo que es lo mismo de aplicación general, como es aquella a la cual se refieren, dando por resultado que dichos actos reglamentos sean materialmente legislativos pero formalmente administrativos, pues según interpretación del texto constitucional de la fracción I del artículo 89, que expresa "en la esfera administrativa" es al Presidente de la República a quien compete expedir todas esas disposiciones generales en el orden administrativo, que por su naturaleza deberían incumbir al Congreso de la Unión" (42)

---

(42) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, p 110, ed - Porrúa, S.A. 10a. Edición, México, 1979.

#### 4 La Facultad de nombrar y remover a los Funcionarios y empleados

Para comprender mejor este punto haremos una distinción entre funcionario y empleado. "El concepto de funcionario es una noción que se encuentra actualmente en tensión evolutiva y expansiva, vale decir no es un concepto estático e inmóvil dentro del Derecho, sino -- que tiene un especial dinamismo". Nuestro autor en consulta nos refiere como dicho concepto ha ido evolucionando desde épocas muy remotas en las que todavía no se ubicaba a este término en el derecho público "el funcionario tuvo en la antigüedad un carácter sacerdotal y -- guerrero, aun en las denominadas democracias, como la -- República Griega, donde la respuesta del dado, de la -- piedra preciosa y de la urna utilizada para elegirlo se consideró como la más segura manifestación de la voluntad divina. En la Edad Media se acentúa el carácter militar del funcionario, teniendo el cargo la condición -- de accesorio del feudo y por lo tanto al ser parte de -- su patrimonio es susceptible de herencia". (43)

Como podemos ver para María Diez éste término -- no ha sido estático sino cambiante y evolutivo; aunque presenta una característica que no ha cambiado desde -- aquellos tiempos, el funcionario siempre se ha encontrado "al servicio del Estado". En efecto hasta nuestros -- días el Estado es quien paga al funcionario para que de -- sempeñe labores específicas. En la actualidad se hace --

---

(43) Diez, Manuel, Derecho Administrativo Tomo II, Edit. Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, pág. 338.

la diferencia entre funcionario y empleado caracterizando al primero como aquél que tiene derecho de mando, de iniciativa y de decisión y el empleado aquél que atiende y prepara la ejecución de las decisiones emitidas por sus superiores.

Por lo que hemos visto, el funcionario está ligado al servicio del Estado, y con funciones que le son conferidas por éste y por lo tanto, tendrá el carácter representativo pudiendo declarar la voluntad del Estado; funciones que no podrá llevar el empleado.

Bien, pero si el Estado es el que paga y tiene que ser representado ya que es un ente abstracto, entonces quien realiza los nombramientos y remociones a que se refiere nuestro tema en cuestión.

Nos abocamos directamente a nuestro texto constitucional y encontramos que el titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de 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. Esta facultad está conferida en la fracción II del artículo 89, misma que da al Ejecutivo una amplia libertad con respecto a los nombramientos y remociones del personal que tiene las características antes anotadas de mando, iniciativa y decisión,

aún cuando todavía podemos apuntar que dichas decisiones estarán sujetas a lo que podríamos llamar última - como sería la del propio Titular del Ejecutivo Federal.

Las facultades del Presidente de la República - en materia de nombramientos, están contenidas en las -- fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89 Constitucional.

Las facultades mencionadas, las clasifica el -- maestro Tena Ramírez en tres grupos: a) nombramientos absolutamente libres, b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados, o en su caso, de la Comisión Permanente, c) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto por la -- Ley. (44)

Por lo que respecta al primer grupo, los nombra mientos de los Secretarios de Estado, Procurador Gene- ral de la República, Gobernador del Distrito Federal y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, re presentan a los funcionarios de confianza plena del Pre sidente en las correspondientes funciones a desempeñar, y dicho nombramiento se traduce en la libertad que tie ne el mismo para ello, sin la intervención de ajena --- autoridad.

En cuanto a los nombramientos sujetos a ratifica ción, el Presidente puede nombrar a los ministros, agen tes diplomáticos y cónsules generales, a los coroneles

---

(44) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexi- cano, n 497, ed, Porrúa, S.A., México 1976, 4a. Edición.

y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales; a los empleados superiores de hacienda, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero el nombramiento del Ejecutivo en todos estos casos necesita para su validez de la aprobación del Senado. Puede asimismo nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con aprobación de la Cámara de Diputados. La importancia de los funcionarios de este segundo grupo amerita la participación de los dos Poderes en su designación y aunque es mayor sin duda la jerarquía de los funcionarios de este segundo grupo; sin embargo las razones entonces expuestas, excluyen de intervenir en su nombramiento a cualquier otro funcionario que no sea el Presidente.

En la fracción IV del artículo 89 Constitucional hay dos puntos que requieren ser esclarecidos, ya que el Presidente puede nombrar, con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y de la armada. El precepto no comprende expresamente a los generales ni emplea una expresión suficientemente clara al referirse a los demás oficiales superiores. Pero la Ley Orgánica del Ejército de 1926, precisa el punto, cuando dice en el artículo 71: "Al Presidente de la República corresponde la facultad de nombrar a los oficiales, jefes y general de División y sus equivalentes en la armada; pero las patentes de Coronel a General de División y sus equivalentes en la Armada, no se expedirán antes de que el Senado ratifique los nombramientos." Parece que la Constitución considera como-

---

oficiales superiores a los Coroneles y generales, en lo cual no coincide con la clasificación que de oficiales, jefes y generales hace la Ley Orgánica, pues para ésta ni los coroneles (que son jefes), ni los generales, son oficiales.

La otra expresión oscura en la fracción mencionada, es aquélla que se refiere a los empleados superiores de Hacienda, correspondiendo a la ley secundaria de terminar de que empleados se trata.

Respecto a la remoción de los funcionarios que integran el segundo grupo hay "ciertas categorías regidas por reglas especiales, como los funcionarios judiciales y los miembros del ejército; fuera de ellas, a la luz de la parte final de la fracción II, consideramos que mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, la remoción es libre para el Presidente, a pesar de que para el nombramiento se haya necesitado la aprobación del Senado." (45)

Por último, se encuentran los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley, según la fracción II del artículo 89, por lo cual los propios ordenamientos establecerán los casos en lo particular.

En relación al régimen de los nombramientos de los titulares de los órganos inferiores llevados a cabo

---

(45) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, p 499, ed, Porrúa, S.A., México, 1976, 4a. Edición.

por el superior, para Jéze ofrece sus ventajas y a la vez tres inconvenientes y son:

Ventajas:

" 1o.- Por la unidad de la designación se obtiene la cohesión y armonía en el personal, afecto a los servicios públicos;

2o.- Permite obtener personal apto y disciplinado.

3o.- Fija sobre una cabeza la responsabilidad de la designación.

Inconvenientes;

1o.- La dependencia exclusiva del funcionario respecto al jefe del servicio público,

2o.- El favoritismo,

3o.- La ausencia de contacto con la opinión pública; éstos tres inconvenientes no se dan en la elección." (46)

Creemos que aunque el autor Francés no deja de tener razón en los inconvenientes expuestos, nuestro --

---

(46) Gastón Jéze, "Principios Generales de Derecho Administrativo", Editorial Depalma, pág. 414, Buenos Aires 1949, Traducción directa de la 3a. Edición Francesa, "Les principes généraux du droit administratif", Edit. Marcel Giard, París 1930, Julio N. San Millan Almagra; Traductor.

sistema constitucional es muy claro al decir expresamente en el artículo 89 Constitucional fracción II, que es el Presidente de la República el que "nombrará y removerá libremente a los funcionarios de la administración y demás empleados administrativos cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes," así que en principio solo el titular del poder ejecutivo hará los nombramientos y --- excepcionalmente y por virtud de una ley, ésta facultad puede estar delegada a otras autoridades.

Por ello, nos adherimos a García Oviedo al expresar que "el nombramiento es la designación del funcionario y empleado público por autoridad competente e indiscutiblemente constituye el mejor sistema para ingresar al servicio del estado." (47)

---

(47) Carlos García Oviedo, Vicente Martínez Useros "Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 413, Novena Edición, E.I.S.A. Madrid, España, 1968.

## 5. El Indulto

Según el Código Penal para el Distrito Federal en el Fuero Común y en toda la República en el Fuero Federal artículo 94 "El indulto no puede concederse, sino de sanción impuesta en sentencia irrevocable".

Bien, si el indulto sólo se puede dar después de que se haya dictado sentencia y además que ésta sea definitiva, cuando ya no hay ningún recurso que interponer, es bien merecido el calificativo de concesión graciosa que puede otorgar el Ejecutivo Federal al sentenciado en consideración a ciertas particularidades inherentes al propio sujeto; como puede ser aquél que haya prestado importantes servicios a la nación o bien que teniendo un reconocido liderazgo en un cierto sector del pueblo cometa un delito político. Se puede recurrir al indulto para evitar que los adeptos o seguidores del indultado causen disturbios en la sociedad trayendo como consecuencia la perturbación de la paz social. En este caso el Ejecutivo podría decretar la extinción de la pena, dándose el indulto por gracia.

Pero también existe el indulto forzoso que se establece en el artículo 560 del Código de Procedimientos Penales: "El indulto es necesario cuando se base en alguno de los motivos siguientes:

I. Cuando la sentencia se funda exclusivamente en pruebas que posteriormente se declaren falsas;

---

II. Cuando después de la sentencia aparecieren documentos públicos que invaliden la prueba en que se haya fundado aquélla o las presentadas al jurado y que sirvieron de base a la acusación y al veredicto;

III. Cuando condenada alguna persona por homicidio de otra que desaparecido, se presentare ésta o alguna prueba irrefutable de que vive;

IV. Cuando dos reos hayan sido condenados por el mismo delito y se demuestre la imposibilidad de que los dos lo hubieren cometido;

V. Cuando el reo hubiere sido condenado por los mismos hechos en dos juicios distintos. En ese caso el indulto procederá de la segunda sentencia, y

VI. En el segundo caso de los considerados en el artículo 57 del Código Penal."

A este respecto es obvio que un sujeto sentenciado y privado de su libertad por supuestos que se le imputaron o por virtud de pruebas fabricadas con tal objeto, y ya descubierto tal daño sea puesto en libertad y que además se le exonere de la obligación de reparación de daños, pues resultando inocente no tiene ninguna responsabilidad para con el perjudicado. Sin embargo, el indulto tiene la particularidad de sólo borrar, reducir o conmutar la pena y no extinguir el delito y que sucede con aquéllas personas que habiendo sido juzgadas y sentenciadas por un delito que no cometieron como se expone en el artículo antes señalado? -

el ser indultados en realidad no es muy justo, porque resultó que no habrían cometido ningún delito y sin embargo sólo se le va a quitar la pena sin extinguir la acción. Esto no sucede con la amnistía que significa olvidar el delito o sea borrar toda huella y por consiguiente se extingue la acción y la ejecución.

#### 6. Diferencias entre Indulto y Amnistía

Una de las principales diferencias entre el indulto y la amnistía se da porque "mediante ella se dan los hechos por no realizados; por lo mismo no se conserva el registro de los antecedentes de quien se beneficia con dicha institución... El indulto no borra el delito como la amnistía, pero mediante el mismo se hace remisión de la pena judicialmente impuesta. La amnistía hace desaparecer la criminalidad del hecho, el indulto no; en sustancia obra como si la pena se hubiere cumplido". (48)

"La amnistía, olvido del delito (a, sin, mneemo, recordar) se diferencia del indulto en que aquélla borra toda huella del delito y éste sólo la pena, limitándose a veces a conmutarla o a reducirla. Por consiguiente, aquélla es causa de extinción de la acción y de la ejecución, este sólo de la última, a lo sumo". (49)

Otra diferencia que se observa entre indulto y

---

(48) Castellanos, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Edit. Porrúa, S.A., México 1963, págs. 323 y 324.

(49) Carranca y Trujillo, Raúl, Derecho Penal Mexicano Edit. Porrúa, S. A., México 1980, pág. 830.

amnistía es por el origen de dicha resolución, el primero lo concede por gracia y necesariamente el Ejecutivo Federal y la Segunda se da por decreto del Congreso de la Unión, por lo que tendrán aquél un carácter administrativo y ésta carácter de Ley. Así pues, tenemos que el indulto como facultad constitucional del Ejecutivo se encuentra establecida en la fracción XIV del artí--culo 89 de la propia Constitución que a la letra dice: "conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos -sentenciados por delitos de competencia de los tribuna les federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal", y el Congreso de la Unión tiene la facultad antes referida en la fracción XXII del artículo 73 Constitucional.

Por lo que partiendo de lo antes expresado el indulto será un acto concreto cuyo beneficio será ex--clusivo para una persona en lo particular y la amnis--tía tiende a ser general, que va a beneficiar a un de--terminado grupo de personas.

### CAPITULO III

#### FACULTADES ESPECIALES DEL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR

1.- Condiciones Constitucionales para que el -  
Ejecutivo Legisle.- 2.- Suspensión de Garantías.a) El Es-  
tado de Sitio como Consecuencia de la Suspensión de Ga-  
rantías.-3.- Finalidad del Estado de Sitio y su Exten-  
sión Territorial.- 4.- Quien determina el Estado de Si-  
tio.- 5.- Derechos en el Estado de Sitio.- 6.- Faculta-  
des Extraordinarias del Ejecutivo.- 7.- Alcance de las  
Leyes emitidas por el Ejecutivo.- 8.- Limitaciones al-  
Ejecutivo para Legislar.

Las condiciones para suspender las garantías -  
se contemplan en el artículo 29 constitucional el cual-  
establece que el Presidente de la República podrá sus-  
pender las garantías individuales, con aprobación del -  
Congreso cuando se presenten situaciones de emergencia-  
como que el país sufra una invasión, perturbación grave  
de la paz pública, o que se ponga a la sociedad en peli-  
gro o conflicto tal que afecte la estabilidad político-  
económico-social del país, por ejemplo: un grave conflic-  
to económico, incendios, epidemias, inundaciones, terre-  
motos, erupciones volcánicas o cualquier otro que sea -  
de tal magnitud que provoque un verdadero desequilibrio  
en la vida del país.

Para impedir que esta facultad se convierta en  
el ejercicio de la arbitrariedad o la injusticia con -  
que él o los depositarios de dicha facultad podrían pro-  

---

ceder, se les imponen condiciones y restricciones que - tienen por objeto dentro del estado de emergencia garan tizar a los individuos que no se procederá contra ellos sino, en el caso y las condiciones previstas en la Ley- de emergencia, o que se pruebe plenamente que se ha co- metido un hecho ilícito, y que es autor de él la persona contra quien procede. Ahora bien, si se pueden suspender los derechos del hombre como garantías individuales con sagradas en la Constitución, también se verán afectadas las formas de organización establecidas por la Constitu- ción y Leyes secundarias así como las facultades de - los funcionarios públicos.

Estas son las condiciones que deben darse con anterioridad a la delegación de facultades al Poder Eje- cutivo, ya que si no se presentan estos hechos el Supre- mo Poder recae en la división clásica del Poder Legis- lativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial y con sus fun- ciones bien definidas, esto es, que la función legisla- tiva será del Poder que le corresponde.

El punto que nos ocupa se refiere precisamente al estudio de las causas que deben darse para que el - Ejecutivo pueda ejercer una facultad que no le es pro- pia y que sin embargo, se prevé que pueda llevar a cabo en determinadas situaciones que como ya dijimos se esta- blecen en el artículo 29.

En los conflictos sociales de peligro para la- estabilidad política es de todo punto indispensable la unidad de acción del poder público, que hace necesaria- la concentración del poder en un solo individuo en el-

que recaen facultades que en tiempos normales se reparten en varios órganos.

Es indispensable en tales casos la pronta y oportuna expedición de todas las medidas del orden legislativo que sean necesarias para el restablecimiento del orden público o de la seguridad social, de ahí la necesidad de suspender el orden constitucional normal otorgando al Presidente la facultad de expedir leyes sin los trámites y formalidades que deben seguir en circunstancias ordinarias. Las garantías que para llevar a cabo esta facultad se suspenderán serán aquellas que dificulten o puedan ser obstáculo para hacer frente al conflicto que se presenta y la autoridad encargada de conjurarlo debe contar con todas las facultades que sean necesarias para el efecto, la extensión de dichas facultades depende de las circunstancias especiales de cada caso, al cual deban aplicarse y éstas pueden variar, por lo que al Ejecutivo no se le señalan más límites que hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo .

En México en el Período Presidencial de Manuel Avila Camacho, se hizo uso constitucionalmente de las facultades extraordinarias que le otorgara el Congreso de la Unión el día 2 de Junio de 1942 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el que en su artículo primero el Congreso expresa la causa por la que se le conceden facultades extraordinarias al Presidente porque: "Se declara que a partir del día 22 de mayo de mil novecientos cuarenta y -

dos existe un estado de guerra entre los Estados Unidos Mexicanos y Alemania, Italia y Japón".

Esta es una causa que se encuentra comprendida en el artículo 29 constitucional ya que como lo hizo saber el Presidente en el Decreto de Declaración de Guerra, las potencias a las que se le declaraba la guerra no habían respetado nuestra soberanía y se negaban a reparar los daños causados. De lo que se concluye que las condiciones constitucionales para que el Ejecutivo pueda legislar se darán cuando el Congreso de la Unión delegue sus atribuciones por la gravedad de la situación del país en favor del Ejecutivo Federal, para que este afronte la situación por medio de prevenciones generales previa declaración de suspensión de garantías hecha por este con la conformidad de los "Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación expresa del Congreso de la Unión, y, en los recessos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación" (Artículo 29 constitucional).

Otra facultad consignada constitucionalmente es la que se establece en el artículo 131 de la propia Constitución dada en materia económica en su segundo párrafo: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas, por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las expor

taciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

En este párrafo se conceden al Ejecutivo Federal las importantes atribuciones que el Congreso puede ceder en favor de aquél para que en forma oportuna dicte medidas de tipo fiscal, evitando así un desequilibrio de tipo económico en el país que pudiera ocasionar una determinada circunstancia en el comercio a nivel internacional. El Ejecutivo al hacer uso de estas facultades tiene la obligación de informar al Congreso la aplicación de dichas facultades para que éste las apruebe. El maestro Carpizo opina que: "El Presidente, así tiene una facultad muy amplia respecto al comercio exterior de México y se pone en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país.

Ahora bien, si al Congreso no le parece el uso que de esta facultad haya realizado el Presidente, lo único que puede hacerse es manifestárselo y renovar esta clase de facultades delegadas: situación que desde luego no ha ocurrido" ( 50 ).

---

( 50 ) Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, p 314, ed UNAM, México 1980.

Lo dispuesto en el último párrafo del artículo 131 constitucional es uno de los fundamentos en los que se ha basado el Poder Ejecutivo para arrogarse muchas de las facultades que debiera ejercer el Poder Legislativo y que a través del tiempo ha ido absorbiendo aquél y lo que es peor, en caso de que dicho uso no sea el adecuado por parte del Ejecutivo, como lo vimos en opinión del maestro Carpizo, el Legislativo se concreta a no dar una nueva autorización sin que exista una sanción de ningún tipo y además que dicha negación jamás se ha dado por parte del Poder Legislativo. Así pues, aun cuando la propia Constitución en su artículo 49 establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.." sin que pueda existir predominio de un poder sobre otro, en la práctica el Ejecutivo ha ido adquiriendo gran poder y dirigiendo el país en la generalidad, esto en razón de que el Presidente cuenta con una serie de factores favorables que le permite tener un control político y administrativo, como son entre otros:

I) Es el Jefe Supremo del Partido predominante, éste a su vez está formado por las agrupaciones de mayor predominio político como son las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

II) El Poder Legislativo ha perdido su fuerza como tal, ya que en su mayoría está formado por miembros pertenecientes a su partido, del que ya dijimos es el Jefe Supremo. Esto implica que si el Ejecutivo formula una iniciativa de Ley o solicita se le concedan facultades para legislar en lo que es más común, la materia económica, o designa a un magistrado deben apoyarlo

en todas sus decisiones y actos, fortaleciendo su poder.

III) La Suprema Corte también contribuye al fortalecimiento del Poder Ejecutivo y al consecuente debilitamiento del Judicial, al no oponer resistencia alguna a los asuntos en que el Presidente está interesado, esto debido a que el artículo 96 constitucional concede facultad al Presidente de la República de nombramiento de éstos, si bien dichos nombramientos los debe someter a la aprobación de la Cámara de Senadores, éstos como se dijo anteriormente no se opondrán a una designación hecha por su Jefe Superior Político.

IV) La marcada influencia en la economía en general que controla a través del banco central.

V) Es el Jefe Supremo del Ejército y Armada Nacionales.

VI) Tiene a su completo arbitrio el nombramiento de sus colaboradores, además de los nombramientos del Poder Judicial, de los Procuradores General de la República y del Distrito Federal.

VII) Es el máximo representante ante otras naciones de nuestro país y como tal, dirige las negociaciones diplomáticas y hasta declara la guerra, etc.

Estas son algunas de las razones por las que el Ejecutivo Mexicano es en este momento tan preponderante en la vida de nuestro país.

---

## 2. Suspensión de Garantías

"La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse, Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la Ley Fundamental. La labor del gobierno estatal tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, sería jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella a través de los conductos que, como el juicio de amparo, la Constitución le brinda" ( 51 ).

Esto es, que previamente a la autorización para que al Ejecutivo se vea facultado como legislador de emergencia en materias que no son de su competencia, pero que sin embargo, el constituyente consideró que es el más idóneo para llevar a cabo dicha labor, se deben suspender todas aquellas garantías que fueren obstáculo para que aquél obre con plena libertad de acción por un tiempo limitado.

Según el dictámen emitido por la Sala de Comisiones del Congreso Constituyente de 1917, al proyecto del artículo 29 se expreso: "La suspensión de las garantías individuales debe autorizarse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otros en que la sociedad quede en grande peligro y conflicto, --

( 51 ) Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, p 208 ed Porrúa, S.A.México, 1976.

pues en casos tales, la necesidad de la salvación común - prevalece sobre los derechos de los particulares, por - respetables que sean aquéllos" (53).

La exposición transcrita se refiere a los alcances que tendrá la suspensión de las garantías pues siempre estará por encima de los derechos personales y cuidando salvaguardar aquellos que como núcleo social se posee. Así pues la vida como unidad no importa según lo que el referido dictámen expone más adelante. "casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del Poder Público para garantizar la seguridad social" (54). Esta fue una de las razones que tuvo dicha comisión para introducir las reformas propuestas al artículo 29 y otorgar así, amplias facultades al Ejecutivo para que éste fije el alcance que dicha suspensión tendrá en vista de las circunstancias en que se presenten los casos que por el mismo artículo 29 se preven.

Este artículo quedó integrado dentro del capítulo de las "Garantías Individuales" y como último numeral de las mismas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque en realidad dicho artículo no establece ninguna garantía específica, como toda regla tiene su excepción este es el numeral que fija las bases de fondo y forma para que en caso necesario dichas garantías puedan ser suspendidas, así como también cuáles serían las limitaciones a las que deberá sujetar

(53) y (54) Los Derechos del Pueblo Mexicano. - Cámara de Diputados. - I Legislatura. Edit. Manuel Porrúa, S.A. pág. 114, México 1978.

se dicha suspensión o mejor dicho es la negación de las garantías mismas, pero sólo en casos de extremo peligro que la justifique.

El artículo vigente de nuestro ordenamiento fundamental desde 1917, no ha sido objeto de reformas y -- tiene su antecedente inmediato en el artículo del mismo numeral de la Constitución de 1857, con la diferencia de que éste no permitía la suspensión de las garantías que aseguran la vida del hombre, así como tampoco establecía la limitación territorial para la suspensión; por lo que el Ejecutivo podía dictar la suspensión de garantías en todo el país, aún cuando el conflicto sólo existiera en una parte determinada de la República, esto es no diferenciaba entre la suspensión que rige en todo el territorio nacional y la que se reduce a determinada región.

Este artículo abre la posibilidad de una derogación (excepcional o transitoria) de alguno de los derechos públicos individuales que normalmente son inviolables y que además al otorgarle la posibilidad de ejercer facultades legislativas al Ejecutivo, se está violando -- también el principio de división de poderes. Sin embargo, esto se justifica si por circunstancias en que la independencia y la integridad nacionales, el mantenimiento del orden establecido y la tranquilidad pública, crean la necesidad de aumentar los poderes del Presidente de la República.

La suspensión de garantías está determinada en -- el artículo 29 Constitucional, en que se da facultad al Presidente de la República para decretarla previo acuer-

do "con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos y Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los reces de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación"; esto es que a pesar de parecer que la facultad está al completo arbitrio del Presidente, éste no tiene completa libertad para suspender las garantías que consagra la Constitución, ya que tiene -- que acordar dicha suspensión conjuntamente con el gabinete que forma el Poder Ejecutivo y además el Congreso de be dar su aprobación.

Pero la suspensión de garantías no es de ninguna manera la negociación de todo el orden Constitucio--nal para dejar al pueblo sin protección jurídica alguna, es todo lo contrario ya que la propia Constitución como lo establece el artículo primero que dispone que sólo -- podrán restringirse o suspenderse en los casos que ella -- misma prevé que se lleve a cabo esta situación, aflojan do un poco su tradicional rigidez para que los poderes del Estado puedan actuar con cierta libertad, ya que si diera la libertad de suspender todas las garantías, aun que previera que para esto se fijaran ciertas situacio -- nes, dadas éstas, se estaría negando asimismo y "en rea lidad" "suspender" no significa "suprimir" de un modo -- permanente, y ni siquiera circunstancial, la seguridad personal o las garantías constitucionales. "Es una forma de expresar la intención sutil de aflojar la malla-- del tejido constitucional, con el cual se construye el orden jurídico, y cuya rigidez lo hace impenetrable a -- toda facultad ejecutiva que no sea la que estrictamente corresponde a tal función dentro del régimen republica--

no" (54) ya que la Constitución integrada por las decisiones fundamentales, en conjunto no puede ser tocada por los poderes estatales, pero esto no significa que para la defensa de la propia Constitución como un todo, no se puedan suspender en situaciones de excepción determinados derechos, como sería el caso de los derechos fundamentales cuando temporalmente se les pone fuera de vigor, lo cual se justifica por la necesidad del caso. Así pues, suspender las garantías constitucionales importa suspender los "derechos que acuerda el individuo, ya en relación a los demás individuos, ya en relación a las cosas, y en cuanto es necesario para contribuir a repeler el ataque o a sofocar la conmoción interior. Y así: el domicilio, la correspondencia y los papeles privados no son inviolables, y su allanamiento y ocupación no necesitan formalidad alguna para efectuarse con intervención de la autoridad judicial; tampoco es inviolable la propiedad, que puede ser usada y tomada sin juicio previo; el derecho de reunión o de asociación puede ser suspendido o negado según el juicio propio del que ejercita las facultades" (55).

Pero este juicio tendrá que estar determinado -- por el caso específico que le dió origen a la suspensión y no por mero criterio del que ejercita las facultades extraordinarias, de lo contrario sería incongruente el hecho de que por la erupción de un volcán que solo va a

---

(54) y (55) Sánchez, Viamonte, El Constitucionalismo y sus Problemas, p 278 y 266, ed Bibliográfica-Argentina, Buenos Aires 1957.

afectar una determinada zona, se suspendieran los derechos mencionados y además no tendría razón de ser el -- que se restringiera el derecho de reunión, o se violara la correspondencia, porque se estaría atentando contra un derecho que en nada afecta o restringe la actuación del Poder Ejecutivo para hacer frente a la situación -- grave que se presenta en ese momento, ya que cuando la Constitución dice se "suspenden las garantías" debe entenderse que se suspenden solo aquellas garantías que protegen los derechos civiles y políticos de las personas, en cuanto concurren a repeler el ataque o suprimir la conmoción interna. La suspensión de ellas se haría efectiva, en cada caso particular, por el ejercicio de las facultades que se ha previsto en el artículo 29 - - Constitucional se concedan al Presidente, pero sólo las garantías individuales o a su ejercicio colectivo, y no a los privilegios, ni a la existencia de los poderes públicos, que tienen su origen directo en la Constitución "no puede por ejemplo ser disuelto el Congreso, ni una - de sus Cámaras, ni arrestado un miembro de ellas, ni -- violada alguna de sus prerrogativas, ni suspendido el - funcionamiento del Poder Judicial, porque el artículo - 29 no dice que se suspende la vigencia de la Constitu - ción" (56) y siendo esta rígida en lo que establece sólo podrán suspenderse aquellos derechos que conceden prerrogativas y facultades principalmente a los individuos; esto es lo que se conoce como garantías individuales.

---

(56) Sánchez Viamonte, El Constitucionalismo y sus Problemas, p 268, ed Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1957.

a) El Estado de Sitio como Consecuencia de la  
Suspensión de Garantías

El Estado de sitio está establecido por el artículo 29 que igualmente especifica que debe darse por tiempo determinado al mencionar "pero deberá hacerlo por un tiempo limitado". Así encontramos que toda declaración de sitio tiene como condición ineludible el que se determine el tiempo de duración, para evitar se promulguen por tiempo indefinido.

El Estado de sitio es una institución que el -- Constituyente plasmó en la Constitución en el artículo 29, para prevenir consecuencias graves en las que por las situaciones que en el mismo se establecen peligro -- la desaparición del propio sistema.

Una de las causas que dan origen al estado de si tio es la imposibilidad de conjurar el peligro y restablecer el orden mediante recursos ordinarios con que -- cuenta el Estado dentro de la administración, esto es -- que tiene la obligación de agotar primero todos los recursos políticos y materiales ordinarios para la solución de los problemas que dieron origen al conflicto o circunstancia especial, de no solucionarse estos por me dio de tales recursos es cuando se justifica que se decrete el estado de sitio y que utilicen los medios nece sarios a efecto de que se vuelva a la normalidad como -- sería por ejemplo el estado de guerra, donde el peligro se hace presente; se aproxima y se agrava, convertido -- en realidad presente. En el estado de sitio, el peligro llegó al máximo de su gravedad y su urgencia re-- quiere de soluciones inmediatas. Es una situación

de extrema gravedad y en tal virtud justifica el empleo de todos los medios para la legítima defensa. Por eso - el estado de sitio autoriza el total predominio de lo - militar sobre lo civil y la entrega completa de la auto - ridad a los jefes militares esto significa que se tiene un caso de extrema gravedad, donde a costa de la propia libertad en forma temporal, se defiende la libertad per - manente. Pero si no se dan esos peligros, no hay estado de sitio propiamente dicho, ni pueden justificarse las - medidas que el estado autorice para restringir la liber - tad del individuo.

### 3. Finalidad del Estado de Sitio

La finalidad propiamente dicha es, pues, la de - fensa y el restablecimiento del orden institucional que habiendo sido alterado por causas ya sean interiores o - exteriores dió como consecuencia el que se le otorgaran facultades extraordinarias al Presidente de la Repúbli - ca para anular el desorden e impedir su propagación y - consecuencias, y restablecer el orden perturbado. Pero el estado de sitio solo se justifica cuando el ataque - - exterior o conmoción interior se hayan producido, y que la perturbación del orden sea un hecho indudable y com - probado, esto es, que en ningún caso puede el estado de sitio ser un acto de prevención con respecto a la conmo - ción o ataque.

Pero el estado de sitio jamás podrá tener como - finalidad el castigar o reprimir delitos ni delincuen - tes del orden común o político. El Estado de Sitio se - prevé para anular el desorden e impedir su propagación - y consecuencias. "Es terapéutico o curativo, no es re -

presivo su finalidad es institucional; no penal. Contempla y resuelve situaciones de carácter general, para la sociedad, dentro de una cierta cantidad de territorio; no casos particulares que, dentro del orden tienen su remedio en la Ley y en el ejercicio de las facultades de las autoridades constitucionales. El estado de sitio llena su cometido al conseguir que la ley se cumpla normalmente, no puede ir más allá, según la letra y espíritu de la Constitución" (57). Esto es, que aún cuando en el estado de sitio se da la restricción de la libertad, esta no puede ser decretada para un sólo individuo y -- así lo prevé la propia constitución, pues tiene el deber el Ejecutivo de dictar "prevenciones generales y -- sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo" (58) el Ejecutivo sólo podrá realizar a través de sus distintas autoridades lo que al decretarse la suspensión de garantías le permita el propio ordenamiento-jurídico. Esto es, que el hecho de que se haya suspendido la vigencia de una parte del orden constitucional, no es precisamente toda, y aquellos derechos que están a salvo la autoridad tiene el deber de respetarlos y aún más resguardarlos, ya que la facultad de excepción conferida al Presidente durante el estado de sitio, se refiere al individuo como persona, y no al individuo como ciudadano. No hay razón para que la ciudadanía padezca con motivo del estado de sitio. En principio, y abarcando toda la magnitud del problema sólo es admisible, bajo el estado de sitio la restricción de la libertad en la medida indispensable y urgente requerida por las exigen

(57) Sánchez, Viamonte, El Constitucionalismo y sus Problemas, ed Bibliografica Argentina, p 355, B.Aires 1957.

(58) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cias imperiosas e inconfundibles de la paz o de la estabilidad jurídica. Todo lo demás es abusivo, y merece sanción penal.

Por supuesto que, aun dentro de estas estrictas condiciones, la restricción de la libertad sin causa -- jurídica es siempre absurda, peligrosa, repugnante e indigna; pero quizá sea la única manera de evitar la su - presión total y la anulación del derecho en beneficio - exclusivo de un individuo.

#### Término del Estado de Sitio y su Extensión Territorial

Cuando el artículo 29 se refiere a la suspen -- sión de garantías dice que estas se "podrán suspender - en todo el país o en lugar determinado" esto es que su aplicación se circunscribe a un lugar determinado, crean do el estado de sitio en que se encuentra esa circuns - cripción. Interpretamos que el legislador se propuso li - mitar la extensión territorial del estado de sitio a -- los puntos directamente afectados por la conmoción, ya que si no existiera esa limitación, sería legítimo adop - tar dicha medida con carácter general que generaría la -- dictadura legal.

En cuanto al término del estado de sitio, el tex - to constitucional es muy claro al establecer "deberá -- hacerlo por un tiempo limitado" tanto en casos de ataque exterior como de conmoción interior, por lo que si el es - tado de sitio se prolongara más allá de la subsistencia de la causa de perturbación del orden ya no sería ins - titucional, sino la voluntad de un individuo de mante -

ner su imperio con abuso y exceso de poder y haciendo uso de la fuerza,

En nuestro esquema constitucional, no cabe duda que el pensamiento del legislador ha sido evitar el peligro dictatorial y el abuso político del estado de sitio, al establecer de un modo terminante que la facultad de declararlo corresponde al "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos y Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrán suspender en todo el país o en lugar -- determinado las garantías que fuesen obstáculo para -- hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado" (59). De todo -- ello se sigue que el Presidente de la Nación está obligado a fijar término, siempre que declare el estado de sitio, tanto en caso de ataque exterior como de conmoción interior.

El estado de sitio es toda evidencia del aumento de facultades ejecutivas y, por ende, correlativamente, disminución de seguridad y libertades individuales.

Es la sustitución del estado de violencia y de arbitrariedad por el estado de derecho, hasta donde es compatible con las exigencias defensivas, ante la amenaza de un grave peligro ya sea interior o exterior. Pod

---

(59) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 29.

mos decir que todo esto visto desde el marco institucional debería funcionar precisamente de esa manera, sin embargo, siempre o casi siempre, es un pretexto para -- ejercer la dictadura y quebrar el orden jurídico, pero en ella tiene la gran influencia la incultura de los individuos y la colectividad en general, más no la naturaleza previsora o defensiva de la institución.

"Los que creen que la libertad se pierde en absoluto ante la vigencia del estado de sitio, ignoran el carácter de esta institución. Consideran al estado de sitio como absolutismo autocrático, encuentran natural que el diagnóstico y la receta provengan del propio autocrata beneficiario. Y no siempre es atribuible a la mala-fé esta apreciación. En muchos casos se debe a la ignorancia auténtica o a cierta abyección, característica de quienes no han podido ascender de subditos a ciudadanos" (60).

En nuestra opinión de todas las salidas que se le han dado al orden jurídico como válvulas de escape, ninguna es tan funesta como el estado de sitio generalizado como una institución constitucional que consiste, precisamente, en prescindir de todo lo que ha creado el hombre como es la cultura, para defender la dignidad y libertad del hombre y del ciudadano en el estado de derecho.

Una de las formas modernas de dictadura constitucional son la ley marcial, el estado de sitio y los po-

(60) Sánchez Viamonte, El Constitucionalismo y sus Problemas, p 351, ed Bibliográfica, Buenos Aires 1957.

deres extraordinarios constitucionales.

#### 4. Quien determina la Suspensión y su Extensión

Recordemos que la suspensión de garantías procede por invasión, perturbación grave de la paz pública o que se ponga en peligro o conflicto de envergadura a la sociedad; como ejemplos tenemos a los conflictos económicos -que desestabilizan al país en su totalidad- epidemias, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, etc.

- Los órganos que intervienen en la suspensión son El Presidente que es al que corresponde presentar la iniciativa.

- Dicha iniciativa deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros para su aprobación, posteriormente corresponde al Congreso de la Unión dar también su aprobación, si este se encontrare en receso puede aprobar la suspensión la Comisión Permanente.

- Se pueden suspender todas o algunas de las garantías individuales, siendo requisito indispensable mencionar expresamente en el decreto de suspensión cuáles son las garantías que se suspenden.

- Se pueden suspender en todo el país o en lugar determinado, esto estará establecido por la naturaleza de la emergencia.

- En cuanto a la duración de la suspensión, debe

rá determinarse el tiempo de duración.

-La suspensión de garantías puede aprobarse por la Comisión permanente, sin embargo para que se deleguen facultades legislativas en el Presidente de la República, es necesario que las apruebe el Congreso.

-La suspensión tiene como finalidad específica - el hacer frente rápida y fácilmente a la situación de - emergencia.

En estos puntos se resumen los requisitos que de be llenar el Ejecutivo para que pueda ser investido con la facultad legislativa en forma excepcional.

#### 5. Derechos en el Estado de Sitio

Como ya dijimos la suspensión solo tiene que limitarse a aquellas garantías que se expresan y que tengan relación con la causa de suspensión, pues se recono ce que existen las garantías en forma permanente que -- constituyen la seguridad personal, sin embargo, éstas - se suspenden transitoriamente, por lo que solo se interrumpe la estrechez de su aplicación, por circunstancias especialísimas y determinantes a efecto de que el Presi dente como funcionario pueda ser investido de facultades especiales para hacer frente a la situación de gravedad para la vida del país.

Aun en los casos en que el estado de sitio sea - mantenido estrictamente dentro de la reglamentación cons titucional, las condiciones que por la emergencia se pro

pician, no se puede llevar a cabo el ejercicio pleno de los derechos políticos como lo expresa Sánchez Viamonte "si los ciudadanos pueden ser trasladados de un punto - para otro de la República sin causa legal, por voluntad particular del Presidente; si pueden ser arrestados aunque sea durante 24 horas, como máximo, sin orden de juez, antes o después de las elecciones, el pleno ejercicio de la ciudadanía es imposible" (61).

Sin embargo la suspensión de garantías no quiere decir que se suspendan los derechos propiamente dichos. Uno de los errores a que se llega, es el de confundir la protección teórica con la garantía propiamente dicha, los derechos quedan a salvo de toda suspensión durante el estado de sitio. Esto es, en nuestro sistema-constitucional el artículo 29 se refiere a las garantías y no a los derechos.

Como puede verse, el estado de sitio no suprime y ni siquiera restringe la libertad de hacer. No suprime ni restringe ninguno de los derechos individuales que lo integran.

Sin embargo, a pesar de lo antes expresado será muy difícil que un ciudadano pueda hacer que se respeten dichos derechos por la misma alteración del orden normal, aún cuando exista la protección a ese derecho.

(61) Sánchez Viamonte, El Constitucionalismo y sus Problemas p 281, ed Bibliográfica, Buenos Aires, 1957.

## 6. Facultades Extraordinarias del Ejecutivo

Nuestra Constitución vigente en su artículo 49 párrafo segundo prohíbe expresamente la delegación de poderes al establecer que "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, sectorizarán facultades extraordinarias para legislar". De la simple lectura al precepto citado se desprende que la prohibición que entraña respecto de la delegación de un poder a otro, es absoluta con la sola excepción a que el mismo se refiere. Sin embargo, podrá argumentarse que lo que prohíbe el precepto en cuestión, es la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, sin hablar para nada de la delegación. Si aplicamos el término "delegación" en esta acepción a las facultades que de acuerdo con la Constitución se da en la esfera normal de competencia de cada uno de los poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación, consecuentemente, habremos de concluir que este segundo párrafo del artículo 49 constitucional que se comenta, al prohibir la "reunión" de poderes, tácitamente prohíbe la delegación de los mismos, pues a eso y no a otra cosa equivale su reunión. Sin embargo lo que realmente se quiso prohibir por el constituyente es que, en época de normalidad por cuestiones de equilibrio para evitar que uno de los poderes tenga más predominio que los otros, o bien que uno asuma las facultades correspondientes a estos poderes y

---

las sume a su propia esfera de competencia, confundién-  
dose así en un mismo titular, lo cual traería como con-  
secuencia un absolutismo de estado, con la negación de  
división de funciones: siendo justamente lo que quiso -  
evitar nuestro constituyente, desde que se consagró el  
texto que se comenta.

Ahora bien, en lo que pudiera llamarse la par-  
te final de ese segundo párrafo, se establece como una  
consecuencia de la anterior prohibición, una segunda, -  
cuando agrega: "ni depositarse el Legislativo en un in-  
dividuo salvo el caso de facultades extraordinarias pa-  
ra legislar". En esta segunda prohibición el constitu-  
yente ya no se refirió a la "reunión de poderes" sino,  
de "depositar un poder" el Legislativo, en un solo indi-  
viduo, lo cual como se ve, ya hizo cambio de terminolo-  
gía, pero que sin embargo, viene a redundar en la misma  
prohibición, o sea que son sinónimos que indistintamente  
usó el constituyente: por lo que en última instancia, el  
término "depositar" equivale a delegar, puesto que si -  
el Legislativo se depositara en un sólo individuo, nece-  
sariamente las facultades inherentes a este poder y que  
constituyen, como hemos dicho, su esfera normal de com-  
petencia, al ser depositadas en un individuo entrañarían  
una verdadera delegación de todo el poder.

Sin embargo es necesario hacer notar que el tex  
to original del artículo 49 de la Constitución no conte-  
nía la adición final que actualmente se señala y que es  
justamente la que limita la excepción a esa sola hipóte-  
sis, o sea la prevista en el artículo 29, adición que -  
establece que "en ningún otro caso se otorgarán al Eje-

cutivo facultades extraordinarias para legislar". Esto significa que con anterioridad a la época en la que se aprobó esta adición, era absoluta y sin ninguna excepción la prohibición de delegar el Legislativo en un individuo.

Una cuestión muy importante sobre la delegación de facultades es dejar bien claro que el Poder Legislativo, al hacer tal delegación no está renunciando a su competencia constitucional, lo que hace es permitir que el Ejecutivo ejerza una facultad que le es propia, con sujeción a límites que le imponga la propia legislación constitucional en su artículo 29 y se establece que las normas que emita el Ejecutivo Federal, se harán "por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo".

En el Congreso Constituyente 1856-57, quedó específicamente establecido que nunca podrían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo. Presentándose nuevamente el proyecto del otorgamiento de facultades extraordinarias, discutiéndose y aprobándose en los términos del actual artículo 29. Así quedan establecidas las condiciones que deben darse para que al Ejecutivo puedan otorgarse facultades para legislar formalmente, ya que en situaciones normales la posibilidad de que el Ejecutivo legisle es casi nula, de no ser por las facultades que se le conceden como la reglamentaria que cae en la esfera de la legislación, pero que formalmente no es una Ley. El aumento de facultades al Ejecutivo no es posible sin quebrantar el equilibrio y armonía de los poderes del gobierno y sin desnaturali-

zar al poder Ejecutivo que tiene como función la de administrador.

Por Primera vez encontramos expresamente la idea de las facultades 'especiales en 1843, en las bases orgánicas del 12 de junio, artículo 66 fracción XVIII - entre las atribuciones del Congreso. 'Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición - tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla, esta resolución se tomará por dos tercios - de cada Cámara'. Es la primera vez que se admitió en México la idea de las facultades extraordinarias" ( 62).

En nuestro derecho estas facultades al Ejecutivo no aparecen conferidas en la Constitución Mexicana - sino hasta 1857, sin embargo con anterioridad el Ejecutivo ya había hecho uso de ellas y casi siempre fue - "uno de los medios de que siempre se aprovechó dicho poder en México para ampliar y aun exagerar sus funciones, fue el relativo a las facultades extraordinarias, que - tienen una historia negativa en nuestro régimen constitucional' (63 ). Se refiere este autor precisamente a - que les confiera una facultad para ejercer facultades - extraordinarias para legislar, hicieron uso de éstas - y llegando al desenfreno, con tal experiencia en la - Constitución Centralista de 1836, se estableció la prohibición para el Congreso de reasumir las facultades de otros poderes o de otorgar las propias a través de fa--

(62) Carpizo, Jorge, La Constitución de 1917, p 255, ed Porrúa, S.A. 6a.Edición,México, 1983.

(63) Idem. p 257.

cultades extraordinarias.

Nuevamente se propone incorporar en la Legislación el otorgamiento de facultades extraordinarias en el Acta de Reformas de 1846-47, que nuevamente rechazó el Congreso a sabida cuenta del historial padecido. "Sin embargo, ante la invasión norteamericana y en graves momentos de peligro, en abril de 1847, se facultó al gobierno supremo de la Unión para dictar las providencias necesarias, a fin de llevar adelante la guerra, defender la nacionalidad de la República y salvaguardar la forma de gobierno republicano, popular y federal bajo el cual estaba constituida la nación" (64).

"El Partido Liberal para salvar la Constitución de 1857 tuvo que destrozarla y en cuanto a las facultades extraordinarias se rebasó la Constitución misma. No conforme con eso el Gobierno la mancilló desde sus primeros días de vigencia, sentando así un precedente altamente desastroso para la patria que hizo que el pueblo se habituara a ver mancillada la obra del Constituyente" (65). El 16 de septiembre de 1857 entro en vigor la Constitución, y unos meses después, el 5 de noviembre se acordó la suspensión de garantías otorgando al Presidente varias autorizaciones aunque no de naturaleza legislativa. El Ejecutivo Federal expidió numerosas leyes en uso de facultades extraordinarias, de modo que esta excepción se convirtió casi en un estado normal

(64) y (65) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, p 411 y ed Porrúa, S.A. 4a Edición México, 1976.

ya que el Ejecutivo siempre gobernó en uso de dichas facultades. El 1º de junio de 1861 se amplió por seis meses el decreto de 11 de diciembre del propio año en el que se suspendieron las garantías y se concedieron "facultades omnimodas" al Presidente Juárez, y en uso de esa facultades extraordinarias expidió la ley de 2 de enero de 1862 sobre "Delitos Contra la Nación y la Paz Pública", en esta Ley se establecía la pena de muerte por la autoridad militar para dichos delitos. Este es el primer caso en que se hace uso de las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías en la forma y términos previstas por la Constitución para hacer frente a situaciones anormales, con medios adecuados para ello. Y a esta siguieron otras más hasta el triunfo de la República, en que Juárez devuelve al Congreso las facultades que se le habían otorgado con motivo de haber cesado la causa de anomalía reinante en el país y por el mismo motivo también dió por terminada la suspensión de garantías.

Lerdo de Tejada también inicia su imperio bajo condiciones de facultades extraordinarias, expidiendo el 13 de agosto de 1872 el Código de Procedimientos Civiles, autorizando el Congreso más tarde la expedición del Código de Procedimientos Penales y posteriormente en 1876 la Ley de Gravámenes Extraordinarios. Porfirio Díaz, no obstante haber iniciado su mandato en época de paz, haciendo a un lado el artículo 29 constitucional y sin que mediara el otorgamiento de facultades para ello, ejerció la facultad de legislar.

---

En la época de la revolución nuevamente se suspenden las garantías, dándose en tiempo de Madero tal suspensión. Más tarde Huerta es facultado por el Congreso en materia de hacienda y guerra, facultades que no tienen razón de ser, ya que el país no estaba en época anormal. Finalmente en 1942 se presenta en nuestra historia la última suspensión de garantías y concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, motivadas por la declaración de guerra que hizo nuestro país, a los regímenes totalitarios -Alemania, Italia y Japón- por lo que el Ejecutivo expidió leyes en uso e incluso abuso de tal facultad. El 1° de octubre de 1945 se levanta la suspensión de garantías y este mismo decreto convalida los actos legislativos dictados en uso de esas facultades y por lo tanto se les da el carácter de vigentes. Como más adelante veremos este decreto tiene el carácter de inconstitucional ya que el Legislativo no tiene facultad para decretar validez a los actos legislativos, sino solo de crearlos.

Resumiendo lo antes expuesto, podemos concluir que todo Estado de Derecho se caracteriza por limitar a manera de barreras la actividad del Estado, lo que se traduce en la existencia de garantías individuales y en la consagración del principio de la división de poderes; esto es, en otras palabras lo que puede llamarse la vida normal de un Estado; pero al lado de éste, ya hemos visto que pueden presentarse estados anormales de la sociedad que entrañan restricciones a las garantías individuales y al principio de la división de poderes para hacer frente rápida y fácilmente a esas situaciones el marco constitucional determinando la forma y términos en que-

debe operar dicha excepción para que al Ejecutivo se - le deleguen ciertas facultades legislativas (las que el Congreso determine) para hacer frente a la situación.

En suma, que la teoría de las facultades extraordinarias, si se le refuta como la afirmación máxima - del derecho, debe ser desechada ya que en realidad viene a ser la verdadera negación del derecho, de la Constitución, del Estado Constitucional que consiste en la - existencia de garantías individuales y en la separación de poderes.

En general, los tratadistas y autores que objetan las facultades extraordinarias, afirman que su uso - hace nugatorios los positivos beneficios del sistema de la separación de poderes; los que las aceptan, afirman - en cambio que así como se admite que ciertas circunstancias especiales de la vida política del país puede ope--rarse la suspensión de ciertos derechos del hombre, de - la misma manera y en los mismos casos, es susceptible - de alterarse temporalmente al régimen a que está sujeto - el ejercicio de la soberanía, haciendo notar al mi - tiempo que las facultades extraordinarias no solo se - dan para legislar y como prueba de ello se refieren a las últimas disposiciones dictadas por el Ejecutivo cuando en uso de las facultades que le confirió el Congreso, vrg: cuando creó la Secretaría de Salubridad y Asisten-cia. Esto como podemos ver no estaba dentro de las facultades conferidas y sin embargo el Ejecutivo en uso de - facultades extraordinarias en octubre de 1943 por Decreto crea esta dependencia del Ejecutivo Federal.

### 7.- Alcance de las Leyes emitidas por el Ejecutivo

Como toda norma jurídica las leyes que el Ejecutivo Federal emita en virtud de tener facultades extraordinarias otorgadas debidamente por el Poder Legislativo deberán participar del carácter de toda Ley esto es, que serán generales y abstractas, creadoras, modificativas o extintivas de una situación jurídica, sin que su aplicabilidad se refiera a una persona o grupo en particular, pues el artículo primero constitucional establece claramente que las garantías que ésta otorga "no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Este precepto se reafirma con el contenido en el artículo 29 que es el fundamento donde se prevé que puedan suspenderse las garantías individuales y otorgar al Presidente de la República la facultad de legislar en forma general en todas aquellas materias que sean necesarias, que tendrán como único objeto, exclusivamente desde el punto de vista constitucional, prevenir o remediar los males y trastornos públicos y sociales que se presentan en la situación anormal de acontecimientos que se encuadren en los fines señalados en el artículo 29 de la propia Constitución.

El tema que nos ocupa en este punto se refiere al destino que finalmente tendrán las leyes que emita el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, al respecto existen estudiosos en la materia que afirman que la legislación que con este motivo se crea, tiene plena validez, después que el país vuelva a la normalidad, y la otra corriente afirma que-

la vigencia de los ordenamientos que se emitieron en uso de facultades deben cesar en su vigencia cuando la causa que dió origen a dichas facultades termine y para que estos continúen su aplicabilidad el Poder Legislativo--debe ratificarlos, otorgándoles así la positividad que --debe caracterizar a toda disposición jurídica como lo --afirma entre otros autores el Maestro Burgoa: "las auto --rizaciones a que se refiere el artículo 29 constitucional en su última parte, previstas precisamente para --afrontar un estado anómalo proveniente de los hechos a --que tal precepto se refiere, necesariamente deben tradu cirse en la adopción de medidas temporalmente idóneas, limitadas o transitorias, sólo eficaces constitucionalmente durante la época en que perduren las condiciones --extraordinarias constitutivas de la situación de emer --gencia. "Por consiguiente cuando la situación en que --deben generar tales autorizaciones desaparece estas de --jan de tener validez constitucional por ausencia del ám bito donde debe desarrollarse su objetivo legal" (66). Al referirse precisamente al Decreto de fecha 28 de septiem bre en el cual el Congreso de la Unión convirtió en le --yes ordinarias diversos cuerpos legales emitidos por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias. El maestro cita el artículo 29 para aseverar que tales ordenamientos "debieron ser despojados de su imperio nor --mativo al desaparecer el ámbito hacia el cual estaban --destinados a operar". A este respecto, debemos manifes --tar nuestro desacuerdo con el Maestro Burgoa, ya que si bien es cierto, el Ejecutivo al legislar obra en uso de --facultades extraordinarias, también lo es, que en ese --

---

(66) Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, -  
Edit. Porrúa, México 1980, Págs. 244 y 245.

momento tiene la potestad de legislar y son tan válidos sus decretos legislativos como aquéllos que siguiendo - el proceso que para crear leyes emite el Congreso de la Unión por disposición de la Constitución en tiempo de - normalidad, pues el propio artículo 29 al no establecer que las normas que emita tengan cierta vigencia su validez se dará hasta en tanto restablecido el orden, el - Congreso disponga una nueva legislación que las derogue o abroge en su caso; ya que solo hace mención a la limitación del tiempo que durará la suspensión.

En este sentido se ha manifestado la Suprema - Corte de Justicia al expresar en tesis sobresaliente que: "tratándose de facultades delegadas, el citado Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del Congreso Federal y no como administrador, - por disposición expresa de la Constitución por tanto, los decretos expedidos en uso de tales facultades, tienen la misma naturaleza y jerarquía de las leyes ordinarias que expida el Congreso" (67)

Según lo antes expuesto y con lo cual estamos de acuerdo no por uso de la lógica, pero sí por falta de - disposición expresa que establezca que pasada la situación que dió origen a las facultades extraordinarias la legislación que con ese motivo se emita automáticamente quedará sin efecto, nos apegamos a tal criterio ya que - en el Capítulo II "del Poder Legislativo" no existe ninguna disposición que establezca que dicho poder deba ratificar o en su caso, derogar los ordenamientos que se emi

---

(67) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados L Legislatura, Edit. Manuel Porrúa, S.A.p 267, México, 1978.

tieron en uso de facultades extraordinarias como lo corrobora el propio Burgoa al expresar que el Congreso de la Unión esta infringiendo la constitución al consignar la ratificación de las leyes de emergencia a que alude el decreto de fecha 28 de septiembre de 1945", que más adelante manifiesta que el "Poder Legislativo Federal no tiene competencia constitucional para ratificar leyes u ordenamientos elaborados por el Ejecutivo de la Unión, entendiéndose por ratificación, la corroboración o confirmación de normas" (68). Punto de vista con el cual estamos de acuerdo ya que en efecto el Congreso solo está facultado para crear, modificar o extinguir (por medio de la creación de otro ordenamiento que deje sin efecto a aquél) normas jurídicas y esto es un acto muy distinto al de ratificación.

Esto es que la legislación emitida en uso de facultades extraordinarias tendrá plena validez cuando el país vuelva a la normalidad y el Congreso no necesita dar su ratificación para que estos tengan positividad, pero si este considera que quedan obsoletas algunas disposiciones por la razón expuesta, se puede por los mismos medios que para crear las leyes abrogar o derogar dichas disposiciones.

Sin embargo, el propio Congreso al tener nuevamente sus atribuciones puede dictar decretos legislativos que puedan dejar sin efecto las leyes emitidas en uso de dichas facultades extraordinarias o puede suceder que estas pasen a formar parte del derecho positivo, sin que por ello necesariamente ejerciten, ya que de no presentarse -

( 68 ) Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, p 246, ed Porrúa, S.A., México, 1980.

un caso concreto que encuadre dentro de dicha norma sólo tendrá latente su ejercicio.

## 8. Limitaciones al Ejecutivo para Legislar

A través del estudio de este tema hemos reiterado que el ejercicio del poder se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que tienen una función bien definida y sus atribuciones perfectamente determinadas por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - pero que por razones que esta misma prevé, estas funciones o atribuciones se pueden realizar por alguno de los otros poderes, o sea, que un poder va a ejercer dos de - las tres funciones en que para el ejercicio del poder se divide legalmente. Esta delegación normalmente recae en el Poder Ejecutivo por ser éste el más idóneo y conocedor de la situación que en general guarda el país, el - que puede dictar medidas apropiadas para dar mayor celeridad a las soluciones que se requieran para la salvaguarda de las instituciones vigentes al momento en que - se presenta la emergencia. Esto pues, trae como consecuencia que el Ejecutivo Federal vea ampliada su competencia con la delegación de facultades que se establecen en el artículo 29 constitucional.

Es este momento cuando a petición del mismo, el Congreso de la Unión, de acuerdo a dicha petición y tomando en cuenta la gravedad de la situación delega amplias facultades en el Presidente de la República para - que por medio de normas jurídicas de carácter general se den soluciones con el objeto de superar dicha emergencia; estas facultades normalmente son sin límite con relación a la situación de emergencia que dió origen al otorgamiento o delegación legislativa.

---

Sin embargo, a pesar de tener amplias facultades para legislar, estas sólo están dadas única y exclusivamente en el renglón de la emergencia que se presenta y todo exceso que se dé en la creación de leyes que no tengan tal fin, será considerado como inconstitucional.

Así pues, una ley de emergencia es tal cuando no viola o no se extralimita de los términos y extensiones-legales en que opera la suspensión o restricción a las - garantías individuales correspondientes.

Por lo que podemos decir que las limitaciones al Ejecutivo para legislar serán:

Que no exista una situación de emergencia en parte o entodo el país;

Que aún cuando exista tal situación, no exista - decreto de suspensión de garantías emitido por el Con--greso de la Unión;

Que no exista delegación de facultades por parte del Congreso.

## C O N C L U S I O N E S

Las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para el ejercicio del Poder Ejecutivo, son tan amplias y de tan diversa índole, que prácticamente, en este Poder recae toda la dirección del Estado. Basta hojear la Ley Fundamental, para darnos cuenta que el Presidente tiene la responsabilidad y la facultad de nombrar toda una gama de servidores públicos que serán sus colaboradores directos e indirectos, y otros, que pudiéramos llamar un tanto independientes pero que sin embargo, también debe nombrar, como son los integrantes del Poder Judicial, aún cuando se dé la intervención de otros órganos como son las cámaras de Senadores y de Diputados al Congreso de la Unión, según corresponda.

Posee la facultad de disponer de la fuerza armada terrestre, aérea y marina, también de él depende el órgano que se encarga de perseguir en exclusiva los delitos y ejecutar algunas resoluciones judiciales o sea el Ministerio Público; tiene la representación del país internacionalmente; dirige la política económica del país y hasta se le pueden asignar en determinadas circunstancias facultades para legislar, lo que significa que verá aunque sea temporalmente aumentada su competencia. Con ello, se considera que el desequilibrio de los poderes puede quebrantar la armonía que debe existir en los mismos. Se desnaturalizaría el ejercicio de esas facultades ejecutivas sobre la libertad de las personas lo que traería como consecuencia, destruir el cimiento ético de la libertad y la dignidad humana bajo la protección de la -

Ley, en la cual reside el único principio de autoridad-admisible.

Las facultades discrecionales y extraordinarias concedidas a un solo funcionario ejecutivo, por virtud del estado de sitio, significan autorizar y legitimar - la arbitrariedad y responsabilidad que caracterizan al-despotismo. Sin embargo, tiene su punto de justificación tomando en consideración que en estricta teoría esta medida se da precisamente, para salvar el estado de-derecho vigente.

En este trabajo se hizo un análisis de las facultades del Poder Ejecutivo, desde el punto de vista - constitucional sin tomar en cuenta que el ejercicio del poder en la realidad puede ser otro. Sin embargo, tenemos que reconocer que a pesar de ello, en nuestro país, se respira un ambiente de libertad que se nos antoja en-vidiable por otros países. Del ejercicio responsable de esas libertades depende la continuidad de su disfrute.

La Constitución ha dado al Ejecutivo, un cúmulo de facultades sí, pero debe seguirse que en el ejercicio de ellas, no importa quien lo lleve a cabo, habrá de ser para beneficio de los gobernados y por ende, siga conformándose ese ejercicio de acuerdo al marco normativo establecido por la propia Constitución General.

Por lo que podemos concluir que desde el punto de vista jurídico, de acuerdo al artículo 29 constitucional para el otorgamiento de facultades especiales al Ejecutivo deben presentarse situaciones de emergencia - como una invasión, perturbación grave de la paz pública, o que se ponga a la sociedad en peligro o conflicto tal que afecte la estabilidad política, económica o social-del país.

## B I B L I O G R A F I A

- BIELSA, Rafael, "Derecho Constitucional", Editorial Depalma, Tercera edición, Buenos Aires, 1959.
- BIELSA, Rafael, "Principios de Derecho Administrativo", Editorial Roque Depalma, Tercera edición, Buenos Aires, 1948.
- BURGOA, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- BURGOA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- CARPIZO, Jorge, "Constitucion Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, S.A., Sexta edición, México, 1983.
- CASTELLANOS, Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Editorial Porrúa, S.A, México, 1963.
- CARRANCA y Trujillo, Raúl, "Derecho Penal Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales", UNAM, 1980.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- HELLER, Herman, "Teoría del Estado", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- GARCIA, Oviedo Carlos, Martínez, Useros Vicente, "Derecho Administrativo" Tomo I, Novena edición, Editorial I.E.S.A., Madrid, España, 1968.
- GARCIA, Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
- JEZE, Gaston, "Principios Generales de Derecho Administrativo", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949.
- "Enciclopedia Jurídica Omeba", Editorial Ancalo, S.A., Buenos Aires, 1974.

- LANZ, Duret Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", -  
Quinta edición, Compañía Editorial Continental, -  
S.A., México, 1972.
- MARIA, Díez Manuel, "Derecho Administrativo", Editorial  
Bibliográfica Omeba, Editores-libreros, Buenos -  
Aires, 1963.
- MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Quinta  
edición, Editorial Pax México.
- PORRUA, Pérez Francisco, "Ciencia Política", Quinta edi-  
ción, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- PORRUA, Pérez Francisco, "Teoría del Estado", Décimapri-  
mera edición, Editorial Porrúa, S.A., México,  
1978.
- SANCHEZ, Viamonte, "El Constitucionalismo y sus Proble-  
mas", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos  
Aires, 1957.
- SERRA, Rojas Andrés, "Derecho Administrativo" Tomo I y II,  
Novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, -  
1979.
- TENA, Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", -  
Cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- TENA, Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-  
1975", Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- Diccionario Pequeño Larouse, García-Pelayo y Cross  
Ramón, Ediciones Larousse, México, 1972.
- Diario Oficial de la Federación.