

24,100



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A R A G O N

“LAS FACULTADES PREEMINENTES DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL
EN MEXICO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PEDRO LOPEZ JUAREZ



México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

" LAS FACULTADES PREEMINENTES DEL PODER EJECUTIVO
FEDERAL EN MEXICO "

Introducción.....I

I. SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

- A. Antecedentes.....1
- B. Características.....14
- C. El Equilibrio de Poderes.....21
- D. Organización del Poder Ejecutivo Federal.
 - 1. Ejecutivo Unitario.....30
 - 2. El Gabinete.....38
 - 3. El Periodo Presidencial.....45

II. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

- A. Legislativas.....55
 - 1. Las situaciones de emergencia.....62
 - 2. Facultad Reglamentaria.....70
 - 3. Los Tratados Internacionales.....75
- B. Jurisdiccionales.....81
- C. De Nombramiento.....91
- D. Económicas.....100

III. RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON
LOS OTROS PODERES DE LA UNION.

- A. Congreso de la Unión.....111
 - 1. Cámara de Senadores.....116
 - 2. Cámara de Diputados.....123
 - 3. La Comisión Permanente.....127
 - 4. El Juicio Político de Responsabilidad.
 - a) Presidente de la República.....135
 - b) Funcionarios.....139
- B. Poder Judicial Federal.
 - 1. La intervención del Ejecutivo Federal en la integración del Poder Judicial Federal.....147
 - 2. Las Garantías Judiciales de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
 -151

CONCLUSIONES GENERALES.....155

INTRODUCCION.

El presente trabajo, es un análisis de las facultades preeminentes que tiene el Ejecutivo Federal mexicano sobre los otros poderes de la federación, que creadas por nuestro régimen constitucional, esto es, desde el punto de vista jurídico y reforzadas por la fuerza política de un partido predominante o mayoritario por más de 50 años.

Aclaro que la idea no es original, pues sobre el tema se ha hablado de "la preeminencia o predominio del Poder Ejecutivo Federal en Iberoamérica", lo que sugirió la idea de concretarla en forma sistemática en nuestro régimen presidencial mexicano, y esto último es propiamente el punto medular de la investigación.

Una consecuencia natural de nuestro sistema presidencial, que por razones históricas, jurídicas y políticas, han determinado la supremacía y concentración de poder en el Presidente de la República, éste ha pasado a ocupar un lugar de preeminencia en la composición y funcionamiento del Estado mexicano.

La concentración de poder en el Presidente de la República, deviene de la concurrencia de factores jurídicos y de índole política. La concentración de amplias y destacadas facultades -

constitucionales en el Poder Ejecutivo Federal, han servido de marco de referencia para que, conjugándose estas con las que - por la práctica del sistema político posee el Presidente de la República, determinen en nuestro sistema jurídico la verdadera preeminencia del Poder Ejecutivo Federal.

Con el fin de sistematizar la investigación, se procuró resaltar las características que definen el campo jurídico - de acción del Poder Ejecutivo, de lo que se desprende la concurrencia de facultades legislativas, jurisdiccionales, económicas y de nombramiento en el Presidente de la República; mismas que representan en nuestro país, factores jurídicos de relevante trascendencia e intervención en el funcionamiento y determinación de las acciones del Estado mexicano.

Estos aspectos y fundamentos, influidos recíprocamente, se manifiestan en las decisiones tan trascendentales del Titular del Poder Ejecutivo Federal, mismas que tienen repercusiones en casi todos los aspectos del funcionamiento del Estado, - así como en las relaciones que guarda con los poderes Legislativo y Judicial. Lo que ha contribuido a una consolidación real - del poder presidencial en el Estado mexicano, y que se ha manifestado en la toma de decisiones efectivas, por parte del Presidente de la República en el funcionamiento y orientación del - país, sin la concurrencia de una efectiva acción reflexiva y en

ocasiones orientadora, por parte del Poder Legislativo Federal.

Por su parte, el Poder Judicial Federal no está exento de la influencia del Poder Ejecutivo de la Unión, sino que éste por mandato constitucional mantiene una trascendente ingerencia en la integración y funcionamiento del Poder Judicial Federal, lo que pone de manifiesto la primacía del Poder Ejecutivo Federal.

La investigación y el análisis hecho bajo los rubros anteriores, permiten someter a la consideración del sínodo el presente trabajo, con la advertencia de que el tiempo y el espacio no nos permitieron ahondar con toda profundidad, y en especial dar la totalidad de las soluciones a los problemas atinentes al tema.

CAPITULO I.

SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

A. Antecedentes.

B. Características.

C. El Equilibrio de Poderes.

D. Organización del Poder Ejecutivo Federal

1. Ejecutivo Unitario.

2. El Gabinete.

3. El Periodo Presidencial.

I. SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

A. ANTECEDENTES.

Epoca Precolonial.- Se toma como ejemplo la organización del pueblo mexicana o azteca; encontramos que en su organización no se establecía una distribución o división de funciones o facultades en diferentes órganos, sino que el poder se concentraba en una sola persona llamado "Tlatoani" como un gobernante vitalicio, por lo que Salvador Valencia en su obra " El Poder Ejecutivo Latinoamericano", anota que la forma de gobierno del pueblo azteca fue el de una monarquía con rasgos muy particulares.

El Tlatoani gozaba de una amplia intervención en casi todas las ramas del poder público tanto en lo judicial, militar, religioso como en lo legislativo; como jefe de la administración, nombraba a la mayoría de sus colaboradores de toda jerarquía. Asimismo, era asistido por sus ministros de guerra, de justicia, de cultos y de hacienda. (1)

Además tenía la facultad de legislar y se encontraba en la cúspide de la administración de justicia. (2)

(1) Valencia Carmona, Salvador. "El Poder Ejecutivo Latinoamericano". UNAM, México 1979. p.18-19.
(2) Idem.

Al cargo de Tlatoani se ascendía por elección, la cual en un principio se realizaba con la participación del pueblo, posteriormente se llevo a cabo por los principales, sacerdotes y militares, tomando en consideración la capacidad y los méritos de los candidatos.

Al lado del Tlatoani existía un personaje femenino en el gobierno, el Cihuacoátl, quien se encargaba de suplir al Tlatoani en caso de ausencia o muerte, en tanto se elegía al nuevo Tlatoani. También jefaturaba al ejército cuando aquél estaba impedido para hacerlo y presidía el tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, las tareas del Cihuacoátl no eran autónomas puesto que el Tlatoani las dirigía, lo mismo hacía con los guerreros, constructores, jueces y los recaudadores de tributos, lo que lo convertía en el coordinador de todo un gran aparato administrativo.

En esa forma se ha considerado el gobierno precolonial como unipersonal y absolutista. (3)

El poder del gobernante podía asimilarse al de un líder, cacique o jefe supremo, ya que el Tlatoani conducía los ejércitos ya sea para la conquista o para la defensa. En política únicamente participaban las clases privilegiadas (nobleza, guerreros y sacerdotes). El predominio de este gobernante que se podría considerar como titular del Poder Ejecutivo, se debió principalmente a la tarea de la sociedad de extender sus dominios o en defender sus posesiones. Por lo que esta circuns-

(3) González Ruiz, Jose Enrique. "El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica" UNAM. Instituto de investigaciones jurídicas. México, 1977. p.303.

tancia bélica, se tomaba en consideración para elegir al gobernante entre los mejores guerreros, pues quien condujese a los ejércitos, debería ser el líder de la sociedad.

El poder del señor mexica era inmenso y sólo encontraba cierto límite en las orientaciones de sus consejeros y en la acción de los tribunales. (4)

Epoca Colonial.- El gobierno en la época colonial, se estructuraba de la siguiente manera:

El encargado del Poder Ejecutivo era el Virrey, que también era representante del Rey de España. La audiencia tenía el carácter de Tribunal Superior, pero además asesoraba al virrey en asuntos administrativos y poseía, además, ciertas facultades legislativas.

El virrey centraba en su persona diversas funciones: Tenía el título de Capitán General, Gobernador de la Colonia y -- Presidente de la Audiencia; su mandato, en principio, era vitalicio y después se redujo hasta una duración de cinco años.

Las atribuciones del virrey en materia administrativa consistían principalmente, en la atención de los servicios generales como la salubridad pública, la beneficencia, educación y la provisión social, entre otros; en materia hacendaria: la recaudación de impuestos, preservar las fuentes de ingresos como eran las de minería, moneda, agricultura, ganadería, bosques y pastos; además ejercía un control sobre gobernadores, corregido

(4) Valencia Carmona, Salvador, op.cit. p.19.

res y alcaldes mayores, haciendo uso de un gran aparato administrativo. (5)

Funciones más específicas a cargo del virrey, eran de lo más heterogéneo, como la del cuidado de los indígenas, reglamentación del trabajo y del comercio, y como Capitán General tenía al cuidado la defensa exterior e interior de la Colonia.

La centralización de funciones en el virrey trascendía al mundo legislativo y judicial pues, si es bien cierto que esta actividad era específica de la Audiencia, el virrey como presidente de la misma, expedía ordenanzas de buen gobierno (instrucciones) que no obstante que tenían que ser revisadas por el Consejo de Indias, su ejecución era inmediata.

En cuanto a sus facultades judiciales, podía proceder de oficio o a petición de parte en contra de diversos funcionarios; asimismo, podía indultar a los sujetos a los que se les había impuesto penas por los tribunales de Justicia.

Como se ve, el virrey con esa centralización de atribuciones (aplicación de leyes y resolución de contiendas judiciales), era un órgano único depositario del poder, al que aparentemente se le podían oponer ciertos grupos de presión como lo eran el clero, los militares y en cierta medida los comerciantes y artesanos. (6)

México Independiente.- Al iniciarse la guerra de independencia, los caudillos no tenían una precisión respecto a un

(5) Ibid. p.21 y s.s.

(6) González Ruiz, Jose Enrique. op.cit. p. 307.

gobierno independiente de la Corona Española, basta recordar el llamado del cura Hidalgo a su causa, en que se respetaba el poder de Fernando VII, sin que se precisara la independencia total de la Corona; fueron la ideas de Ignacio Rayón y más tarde de Morelos, quienes sostuvieron la total independencia del gobierno central, al crear el primero la "Junta Representativa -- del Gobierno" (7), base más tarde del Congreso de Apatzingán -- creado por Morelos.

El Congreso llamado de Anáhuac creó la idea de la independencia nacional, al sancionarse el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán es un documento valioso -- por las ideas de derecho público de la doctrina francesa en -- ella contenidas, al sostener la división de poderes y estableciendo los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, depositando el Ejecutivo en un órgano colegiado.

En el Supremo gobierno, los integrantes del Poder Ejecutivo tenían igual autoridad, pero la presidencia (quien preside el órgano) se alternaría cada cuatrimestre, lo que indica que -- sus tres integrantes, gobernarían un año y al término de éste -- uno de ellos dejaba el poder según la suerte que le tocaba.

No ahondamos en este aspecto de la Constitución de Apatzingán, ya que no tuvo una vigencia.

Al proclamarse la independencia, el Plan de Iguala crea

(7) La independencia según Ignacio Rayón. Introd., selección y complemento biográfico de Carlos Herrejón Pereda. S.E.P. 1985.

por Iturbide y precisado en los Tratados de Cordoba, se procede a establecer la " Junta Provisional de Gobierno ", que debería designar a los integrantes de la Regencia. Esta Junta debería gobernar interinamente conforme a las leyes españolas y siempre que no se opusieran al Plan de Iguala; también podía legislar en tanto no se reunieran las Cortes.

La Regencia ejercía el Poder Ejecutivo y los tribunales quedaban tal y como se encontraban, en tanto no se crearan nuevas disposiciones.

El 28 de septiembre de 1821, la Junta designó como su presidente a Agustín de Iturbide, levantó el acta de independencia y designó a los cinco integrantes de la Regencia.

La Junta Provisional tendría que convocar al Congreso Constituyente y en la sesión del 10 de noviembre, se estudiaron tres proyectos para la elección y organización del Constituyente.

El proyecto de la Junta proponía el sistema de la Constitución Española, con elección indirecta en tres grados y una sola cámara; el proyecto presentado por la Regencia postulaba el bicamatismo, comprendiendo a la cámara alta que representaba al Clero, al ejército, a las provincias y a las ciudades, y la cámara baja que representaba a los ciudadanos; sus miembros eran elegidos directamente. Por otra parte, Iturbide presentaba su proyecto también bicamarista y de elección directa. De éstos proyectos la Junta formó uno solo y propuso que el Congreso se

dividiera en dos cámaras.

El 24 de febrero de 1822, el Congreso Constituyente -- adoptó las "Bases Constitucionales del Imperio", que se conoció con el nombre de "Bases Constitucionales"; conforme a éstas el Congreso se declaró soberano.

Las Bases respetaban lo siguiente: los compromisos entre Iturbide y O'Donojú relativos a la intolerancia religiosa, a la monarquía constitucional y a la sucesión de los Borbones.

(8)

Para el mes de mayo de 1822, las desavenencias entre el Congreso e Iturbide culminaron con la disolución del Congreso -- por ordenes del segundo; en su lugar Iturbide estableció "La -- Junta Nacional Instituyente", integrada por diputados del antiguo Congreso.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, depositaba el Poder Ejecutivo exclusivamente en el Emperador, -- como jefe supremo del Estado, haciendo que su persona fuera sagrada e inviolable.

El emperador era asistido en las funciones ejecutivas -- por cuatro ministros: el del interior y de relaciones exteriores; el de justicia y el de negocios eclesiásticos; el de hacienda; de guerra y marina, y además un secretario de estampilla. (9)

Al reinstalar Iturbide el Congreso, éste lo desconoció y depositó el Ejecutivo en una junta de tres miembros, en tanto -----

(8) Tena Ramirez, Felipe. " Leyes Fundamentales de México " (1808-1971). Edit. Porrúa S.A. 4a. ed. 1971. p.121.

(9) Ibid. p.133.

las provincias presionaron para que se formara un nuevo Congreso (Plan de Casa Mata) para que estuvieran presentes sus diputaciones. Al surgir el nuevo Congreso, se formuló el proyecto de las bases de una República Federativa y el 28 de mayo de 1823,-- presentó el "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana": este proyecto no alcanzó a ser discutido, pero algunos -autores de la época afirman, que sus ideas pasaron a formar parte de la Constitución de 1824.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y después, dice Zavala: "Los diputados de los nuevos estados vieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, -- que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. Don Miguel Ramos Arizpe se puso a la cabeza del partido federal, y fué nombrado presidente de la Comisión de Constitución." (10)

El 20 de noviembre, la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal. Dicha acta se discutió del 3 de diciembre de 1823 al -31 de enero de 1824, en el que fué aprobado el proyecto con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana". El acta define en su artículo 9o. la división de poderes:

"Art.9o. El poder supremo de la federación se divide, -- para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y ja-- más podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o per

(10) Idem.

sona, ni depositarse el legislativo en un individuo."

El artículo 10 establece:

"Art.10. El poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el Congreso general."

Por otra parte, el artículo 15 señala la composición sobre el Poder Ejecutivo:

"Art.15. El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o Territorios de la federación." (11)

El 3 de octubre de 1824 es firmada la "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" y publicada por el Poder Ejecutivo con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", que en lo pertinente señala:

"1. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia.

"4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal."

"7. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores." (12)

El título IV. Del Supremo Poder Ejecutivo de la federación:

"74. Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un sólo individuo, que se denominará: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

"117. Para el despacho de los negocios del gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley."

"119. Los secretarios de despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados." (13)

A partir de 1824 surgieron diversos grupos de presión que se fueron transformando ideológicamente en dos tendencias:

(11) Tená Ramírez. op.cit. p.155-156.

(12) Ibid. p.168-169.

(13) Ibid. p.179,186.

los Conservadores y los liberales; los primeros abogaron por una forma de Estado y de gobierno encaminada hacia el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, que más tarde se inclinaban por la forma monárquica y defendería los fueros y privilegios tradicionales.

Los segundos pugnaban por una República democrática y federativa.

La lucha entre conservadores y liberales se aviva entre los años de 1832 y 1834, con la administración del vicepresidente Gómez Farias, en ausencia del Presidente Santa Anna.

Del enfrentamiento entre los dos grupos, surgen las "Bases Constitucionales", expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, como preludio a las "Siete Leyes" de 1836, que en lo conducente señalan:

"Art.1. Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo."

Del poder legislativo, de sus miembros:

"Art.1. El ejercicio del poder legislativo se deposita en el Congreso general de la nación, el cuál se compondrá de dos cámaras."

Organización del Supremo Poder Ejecutivo:

"Art.1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado que se denominará Presidente de la República; durará ocho años..."

Del Ministerio:

"28. Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá

cuatro ministros: uno de lo interior, otro de relaciones exteriores, otro de hacienda y otro de guerra y marina."

Por lo que se refiere al proyecto de reforma de 1840, -
cabe destacar:

Del Poder Legislativo.

"Art. 23. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores."

Del Presidente de la República y modo de elegirlo.

"Art. 74. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará Presidente de la República: durará ocho años,..."

De las prerrogativas del Presidente de la República.

"Art. 92. Son prerrogativas del Presidente de la República:

I. Hacer iniciativas de ley o decreto en todas materias oyendo previamente el dictamen del Consejo.

II.....

III. Nombrar y remover libremente a los Secretarios -- del despacho.

IV. Elegir y enviar a las Cámaras oradores, que apoyen las opiniones del gobierno.

V. No poder ser procesado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ningún delito cometido antes, o mientras funge en su encargo, sino previa la declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa.

El proyecto de Constitución de 1842 señalaba:

"Art. 27. El Poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que jamás se puedan reunir dos ó más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso general dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de -- senadores: el Ejecutivo en un individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Judicial en una Suprema Corte de Justicia."

Del Supremo Poder Ejecutivo.

"Art. 53. Para ser Presidente, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber sido condenado en proceso legal por delito alguno, tener treinta y cinco -- años cumplidos, y ser vecino de la República."

En cuanto a las Bases Orgánicas de 1843, se establecía:

Poder Legislativo.

"Art. 25. El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes."

"Art. 53. Corresponde la iniciativa de leyes: al Presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo."

Poder Ejecutivo.

"Art. 83. El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones."
(14)

El 16 de octubre de 1855, Don Juan Alvarez convoca a un Congreso Constituyente de conformidad con el Plan de Ayutla, en el que se siguen las ideas del partido liberal que formó el Congreso de 1842, y se decía en dicha convocatoria que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo, aunque más tarde con la convocatoria de Comonfort, el Congreso se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856. Para entonces el partido liberal se había dividido en dos corrientes; los moderados y los puros.

En cuanto a la Constitución emanada de dicho Congreso, (1857) fué la primera que se presentó en forma mas acabada, no -----

(14) Op. cit. p. 410, 413 y 417.

obstante que en los años que siguieron hasta 1917, sufrió algunas reformas de las que haremos mención en los capítulos siguientes del presente trabajo, transcribiendo únicamente los preceptos en que se depositan los poderes de la Unión:

De la división de poderes.

"Art.50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. -- Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."

Del poder legislativo.

"Art.51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión."

"Art.75. Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

"Art.76. La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral."

"Art.77. Para ser Presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, -- de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección."

"Art.78. El Presidente entrará a ejercer sus funciones -- el primero de diciembre y durará en su encargo cuatro años."

Del poder judicial.

"Art.90. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación, en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito." (15)

B. CARACTERISTICAS.

De acuerdo a la teoría del Derecho constitucional, el sistema presidencial que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el llamado sistema presidencial puro, en cuanto que no contiene ningún elemento parlamentario; si bien es cierto como lo señalan algunos autores, que en nuestra Constitución se dan algunas instituciones de apariencia parlamentaria, son puramente formales ya que no alteran en nada el sistema presidencial puro, mexicano. (16)

En el presidencialismo puro, la figura principal del sistema político lo es el Presidente de la República, quien determina la dirección administrativa y política del país, al ser el jefe del Estado y del Gobierno, lo que le da un carácter preponderante frente a los demás poderes de la República.

Por tanto, el sistema de gobierno del Estado mexicano, por ser de tipo presidencialista, reúne al decir de algunos tratadistas las siguientes características:

1. Se reúnen en la persona del Presidente de la República las calidades de jefe de Estado y del Gobierno.

2. El Gabinete no es responsable ante el Congreso de la Unión.

3. EL Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás funcionarios de la Administración Pública Federal.

(16) Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano. Edit. siglo XXI p.31. y Madrid Hurtado, Miguel de la. "Estudios de Derecho Constitucional. PRI-ICAP. 3a. ed. 1981, p.176-177.

4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como Paraestatal y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

5. La suma de facultades que la Constitución actual otorga al Presidente de la República, son más amplias y variadas en relación con las de los otros dos Poderes de la Unión.

6. El refrendo ministerial, no implica responsabilidad de los secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades del Presidente. (17)

El Dr. Jorge Carpizo en su obra "El Presidencialismo Mexicano" (18), señala las siguientes características que resaltan en el sistema presidencial mexicano:

1. El Poder Ejecutivo es unitario, el cuál se encuentra depositado en el Presidente de la República que es el jefe del Estado y del Gobierno.

2. El Presidente de la República es electo por el pueblo y no por el Congreso, lo que le da independencia frente a éste último.

3. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

4. Ni el Presidente de la República, ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso de la Unión.

5. Ni el Ejecutivo Federal ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

(17) "El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica." UNAM México, 1977. p.249.

(18) Op.cit.

6. El Presidente de la República no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

Lo que para los autores anteriores son características del régimen presidencialista mexicano, para el Dr. Miguel Acosta Romero, los marca como perfiles o delimitaciones que distinguen al sistema:

a) Preponderancia del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos poderes.

b) los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado.

c) Los secretarios de Estado están subordinados al Ejecutivo y responden personalmente ante él; agregando que en el régimen presidencial, el fenómeno fundamental que lo caracteriza, es la preponderancia del Poder Ejecutivo; este fenómeno consiste en la concentración de decisiones trascendentales de política nacional e internacional, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los funcionarios del Estado, aún en los miembros del Poder Judicial Federal con la aprobación legislativa. (19)

Aparte de las características revisadas, es necesario anotar que otro de los aspectos que contribuyen a la preponderancia del Poder Ejecutivo, como son: el diseño de la política económica y monetaria, la determinación de la utilización de los recursos patrimoniales; así como la actividad financiera del Estado en cuyos aspectos su influencia es decisiva.

El derecho comparado al analizar los sistemas presiden-----

(19) "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa - S.A. 3a. edición, 1979. p.47,49.

cialistas, principalmente en América Latina, resaltan la similitud del Poder Ejecutivo por el predominio que existe en la llamada colaboración de poderes, cuyos lineamientos son señalados por el propio Ejecutivo como lo veremos más adelante.

Lo anterior significa que tras las normas de la Constitución, existe una verdad fundamental: que el Ejecutivo Federal, -omnipotente en el aspecto político, decide por este hecho más allá del marco jurídico, lo que ha originado que los tratadistas nos hablen de la existencia de una Constitución jurídica y una Constitución real. Lo que significa que en teoría surge una Constitución formal, jurídica, que por lo regular se ajusta a los -- principios tradicionales de Derecho Público, pero que prácticamente no se llega a aplicar con cierta fidelidad; asimismo, de la realidad surge la Constitución positiva, pragmática, cuyo rasgo más importante es el predominio del Poder Ejecutivo.

Señalan los tratadistas que no obstante la diferencia -- anotada, lo jurídico teórico y lo jurídico positivo no se excluyen uno al otro, sino que se integran e influyen recíprocamente.

La organización del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial, con una tendencia a darle a este poder un predominio sobre los otros dos y hacer del Presidente de la República el factor esencial del poder y centro impulsor de la actividad institucional y política del país, constituye una característica que no es privativa del sistema de gobierno en México, sino que abarca gran parte del constitucionalismo latinoamericano.

Se anota que el Ejecutivo latinoamericano, se caracteriza por su predominio constitucional y signos evidentes de tal -- preeminencia son la amplitud de su participación en el proceso legislativo, el derecho de veto, el poder de nombramiento, el abundante catálogo de actos políticos entre los que destacan la -- suspensión de garantías. (20)

Para Andre Hauriou, el sistema presidencial se caracteriza porque contiene los siguientes rasgos:

- a) Carácter escrito y rígido de la Constitución.
- b) El federalismo.
- c) Por un sistema electoral en el que desempeñan un papel importante los partidos políticos.
- d) Elemento fundamental lo es el Congreso.
- e) Finalmente el Poder Ejecutivo con grandes poderes, pero también con un poder judicial que lleva a cabo el control de la constitucionalidad de las leyes.
- f) La división de poderes. (21)

De los rasgos o características apuntados, cabe señalar que en lo relativo a los partidos políticos, contamos con un sistema de partido político dominante o semioficial, al cuál pertenece el Presidente de la República, y en el que los demás partidos ven disminuida su actuación, ya que dicho partido provee la mayor parte de los funcionarios en el régimen político mexicano.

A su vez el Poder Legislativo funciona de manera independiente, el cuál ha ido perdiendo fuerza e incluso la inicia-----

(20) Valencia Carmona, Salvador. op.cit. p.73.

(21) Citado por Moreno Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano" Edit. Pax-México. edición 1983. p. 604.

tiva de leyes en buena parte a pasado a ser ejercida en forma muy activa por el Ejecutivo, por lo que las tendencias de separación y autonomía del legislativo se han visto disminuidas por el poder presidencial.

Otro tanto puede decirse de la actividad desarrollada por el Poder Judicial Federal, en el que por mandato constitucional ejerce una importante participación e influencia el Ejecutivo.

En el sistema presidencial y de acuerdo a sus características, el postulado de la separación de poderes es más notorio, ya que los nexos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son más flexibles. Aquí la responsabilidad recae en el Ejecutivo y no existe subordinación alguna con respecto al legislativo; el llamado gabinete, son funcionarios de confianza del Presidente de la República quien los nombra y remueve del cargo en forma discrecional.

Se destaca que en el presidencialismo, se designa popularmente no solo a los integrantes del Congreso, sino también a un hombre de confianza de todo el pueblo, que lo es el Presidente de la República; quien se encarga de llevar a cabo la dirección política del país, la que se supone estará acorde con los deseos de sus electores; este aspecto de la designación del Presidente de la República es una de las características fundamentales del sistema presidencial, ya que la existencia de situaciones tales como requerir el referendo de los Secretarios de ES

tado en los actos del Ejecutivo Federal, no es más que como se ha dicho, un recuerdo de un sistema de gabinete o consejo de ministros que en puridad no existe en el Presidencialismo. (22)

En conclusión podemos decir que las características del sistema presidencial mexicano, se resumen:

1. El Presidente de la República reúne las calidades de jefe de Estado y del Gobierno; lo que determina que sea el Ejecutivo quien lleve a cabo la dirección política del país.

2. El jefe del Ejecutivo goza de un amplio margen de intervención en lo que se refiere a materia de nombramiento de diversos funcionarios del Estado.

3. El Presidente de la República es elegido directamente por el pueblo, lo que le confiere un alto grado de representatividad e independencia frente a los demás poderes.

4. Los Secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente, por mandato constitucional, por el Ejecutivo de la Unión, los cuales responden personalmente ante él.

5. Aún cuando existe la división de poderes, el Ejecutivo tiene una actuación más intensa y destacada en relación con la de los otros poderes federales.

(22) Juventino V. Castro. "El predominio del poder ejecutivo en latinoamérica. op.cit. p.207-208.

C. EL EQUILIBRIO DE PODERES. .

Para algunos autores, la palabra "Poder" no es un sustantivo sino un verbo sustantivado, y por ello no es una idea sustantiva y completa sino una idea de medio y relación. (23)

En nuestra opinión el poder debe entenderse como la capacidad que tiene el hombre para hacer las cosas, o bien, el que otros las realicen. Así debe entenderse el poder que tiene el Estado para que el conglomerado social alcance sus fines.

En un sentido similar se pronuncia el tratadista Manuel M. Diez al señalar, que ningún grupo humano puede mantenerse y articularse sin un poder, que es la acción dirigente de la comunidad tendiente a la promoción de sus fines. El poder existe para un fin y esa será la competencia que tiene el Estado para realizarlo. (24)

Así tenemos que el poder de dominación, es un poder irresistible, dominar de un modo incondicionado y poder ejercer la coacción para que se cumplan los mandatos del ente dominante (poder hacer que otros lo hagan) .

Por eso se afirma que el Poder del Estado, es un poder de dominación que lo diferencia de cualquier otro poder. (25)

El ejercicio del poder cuando se deposita en un sólo individuo o en un grupo, puede romper la relación jurídica, es por ello que los pensadores hablaron de un equilibrio de poderes; es decir, decidieron o separaron las funciones que llevan como fin el dominio que se ejerce ante los dominados.

(23) Maria Diez, Manuel. "Derecho Administrativo I". Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. 1963. p.33.

(24) Idem.

(25) Ibid. p.35.

Entre los exponentes de la teoría de la división de poderes se encuentra John Locke, que es considerado el máximo expositor del parlamentarismo, ya que coloca al Poder Legislativo en una situación de preeminencia frente a los otros dos poderes estatales.

El pensamiento de Locke sobre la división de poderes, - fué interpretado por Carre de Malberg, quien al respecto señaló que Locke no establece una separación o división de poderes, sino un predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; - agregando que por tanto el sistema de división de poderes, solo encuadra dentro del sistema presidencialista y no así en el parlamentarismo. (26)

Para Locke, su concepto de división de poderes significa predominio del parlamento sobre el rey, pero a pesar de dicho predominio, sostiene que el Legislativo no actúa arbitrariamente y su actuación tiene ciertas limitaciones que debe observar:

1. La ley debe aplicarse por igual a pobres y ricos, - cortesanos y campesinos.

2. La ley no debe ser arbitraria ni opresiva, pues el fin de la misma es el bien del pueblo.

3. El parlamento no debe crear impuestos sin el consentimiento del pueblo o sus representantes;

4. El parlamento no debe transferir su poder de elaborar leyes a nadie. (27)

(26) Galindo Camacho, Miguel. "Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, (1983). Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM, México 1984. p. 137.

(27) *Ibid.* p.135.

El mismo autor, clasificó los poderes en Legislativo, - Ejecutivo y Federativo, diferenciando éstos dos últimos en virtud de que el Ejecutivo se refiere a la aplicación de las leyes en el interior de la sociedad y a los miembros de ésta, en tanto que el Federativo se encarga de la seguridad de los intereses externos de la comunidad. (28)

Locke en su segundo tratado de su obra sobre el gobierno al que denominó "Ensayo sobre el gobierno Civil", dejó establecido claramente las diferentes funciones del Estado y sus -- respectivas competencias. Con ello contribuyó de una manera muy significativa, a configurar el Estado de Derecho Británico y de jar establecido en forma definitiva, que el poder del Estado no podía ser ejercido de una manera omnímoda por una sola persona, sino que debía ser compartida por diferentes ramas del gobierno para evitar cualquier abuso o exceso de poder.

La doctrina de Locke, dio origen a una práctica constitucional en Inglaterra en la que definitivamente el poder del - monarca pasaba a un segundo plano y dejaba la supremacía al parlamento. Se realizaba así un fenómeno jurídico y político: la - simple división de funciones estatales, pasaba a ser una genuina división de poderes dentro del Estado, ello como una garantía de la libertad.

Por otra parte, Montesquieu en su obra "Del Espíritu de las Leyes", expone su pensamiento sobre la división de poderes, afirmando que las leyes no son en su significación más amplia, -----
(28) Idem.

sino la relación necesaria que deriva de la naturaleza de las cosas.

Con relación al principio de la división de poderes, Montesquieu señaló: que para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas; esto lo explica al establecer que: "En cada Estado hay tre clases de poderes, el poder legislativo, el poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho Civil; agregando, en virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama este último Poder Judicial y al otro Poder Ejecutivo del Estado".

"Cuando el poder legislativo y el poder Ejecutivo se reúnen en una sola persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien delimitado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no esta separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder Ejecutivo

vo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes".

(29)

Montesquieu consideró que la división de poderes producía la libertad del gobernado, por eso en su teoría resalta que la Constitución de un Estado establezca la libertad ciudadana a través de la división de poderes.

Se afirma que la concepción de la división de poderes de Montesquieu, tiene su origen y fundamento en esta afirmación del propio autor: "Es una experiencia eterna que todo hombre -- que tiene poder se ve llevado a abusar del mismo, va hacia adelante hasta que tropieza con límites...para que no se pueda abusar del poder es preciso que por disposición de las cosas, el poder detenga al poder". (30)

La idea de Montesquieu consiste en señalar que el poder del Estado, debe separarse para que de acuerdo con las funciones tradicionales existan tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No obstante, la división que dicho autor postula no era tajante, al señalar: "He aquí pues la Constitución fundamental del gobierno de que hablamos, compuesto de dos partes el poder legislativo, la una encadenará a la otra por la mutua facultad del veto. Ambas estarán ligadas por el Poder Ejecutivo, como éste por el Legislativo. Estos tres poderes se neutralizan produciendo la inacción, pero impulsados por el movimiento nece-

(29) Galindo Camacho, Miguel. op.cit. p.138.

(30) Ibid. p.139.

sario de las cosas han de verse forzados a ir de concierto".

(31)

Conviene hacer notar que dentro de la concepción de Montesquieu, no basta un reparto de competencias en los órganos especializados respectivos, sino que es de igual importancia la independencia y la igualdad de los poderes.

Una vez señalado, aún de manera breve, el pensamiento de los expositores de la teoría de la división de poderes, es preciso anotar que los críticos de esta teoría, han establecido que resulta imposible en la práctica constitucional de los Estados, el pretender una absoluta separación de los órganos del poder público; teniendo en consideración que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo, se requiere de la permanente y ágil coordinación de los poderes, en una misma función por razones técnicas del ejercicio del poder.

Al respecto De la Madrid señala: "La división o separación de poderes tuvo desde el planteamiento de Montesquieu críticos agudos. La realidad por otra parte ha venido a demostrar que es imposible trasladar a la práctica y sobre todo a la del gobierno contemporáneo un esquema de división tajante y de separación rígida de funciones o poderes". (32)

Debido a que no puede existir una tajante división de poderes, porque las funciones del Estado moderno exigen que cada uno de éstos realice funciones que formalmente corresponden a cualquiera de los otros poderes, ello origina en la práctica

(31) Ríos Elizondo, Roberto. "El acto de Gobierno". El poder y el Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. 1975. p.238

(32) Citado por Flores García, Fernando. ob. cit. supra nota 26 p.102.

que por razones de conveniencia pública, los Poderes Legislativo y Judicial, emitan actos de naturaleza administrativa, los Poderes Legislativo y Ejecutivo realicen actos materialmente jurisdiccionales, y asimismo que los Poderes Ejecutivo y Judicial formulen actos legislativos, todo ello con base en la Constitución.

Para poder entender el principio de colaboración entre los poderes, es necesario que se establezca el significado y aplicación de los criterios formal y material.

En cuanto al criterio formal, tenemos que el órgano tiene un papel determinante en cuanto a dicho criterio. Así, normalmente los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial realizan tomando en cuenta el punto de vista material, actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales; es decir, los órganos estatales han sido instituidos para realizar las funciones correspondientes a su denominación, aún cuando pueden de manera excepcional como se ha dicho, llevar a cabo funciones pertenecientes normalmente a otros órganos.

Al respecto se afirma que salvo los actos de administración interna que requieren efectuar de manera permanente los poderes legislativo y Judicial, los actos legislativos que llevan a cabo los Poderes Judicial y Ejecutivo y los actos jurisdiccionales que ejecutan los Poderes Legislativo y Ejecutivo, son de carácter excepcional. (33)

En cuanto al criterio material, éste se define tomando

(33) Ríos Elizondo, Roberto, op.cit. p. 304.

en cuenta la naturaleza del acto emitido, es decir se tiende a la naturaleza intrínseca del acto en que intervienen los poderes, no importando en este supuesto de cuál de los poderes provenga.

Por otro lado, es característica del sistema de colaboración de poderes, la carencia de subordinación y ejercicio separado de las funciones de los órganos estatales; pero los cuáles se encuentran estrechamente unidos entre sí en la realización de los fines del Estado.

Nuestro sistema jurídico tiene adoptado el régimen de separación de poderes, al otorgar al Poder Legislativo la potestad de legislar, pudiendo delegar dicha función al Ejecutivo en los casos que la Ley Fundamental lo señale. Asimismo, la propia Constitución asigna directamente al Ejecutivo la facultad legislativa en determinadas materias; todo ello constituye aspectos de la colaboración entre los poderes.

A este respecto, Fix Zamudio se ha pronunciado, señalando: "La evolución que se observa en la estructura de los tres distintos departamentos del gobierno federal, a partir del texto primitivo de la Constitución de 1917, es en el sentido de que el equilibrio establecido en dicho texto fundamental, se ha alterado sensiblemente en beneficio del organismo Ejecutivo, en tanto que la fuerza de los otros dos se ha visto disminuida o ha permanecido estacionaria frente a la creciente fuerza de la administración, que cada vez asume un papel de preeminencia en

el ejercicio del poder público, rebasando con mucho la primacía que le confirieron los constituyentes de 1917...habiéndose superado en la actualidad el concepto clásico de la separación de las funciones, puesto que cada vez existe una mayor interdependencia entre los tres departamentos tradicionales y especialmente en el Ejecutivo, que ha ido absorbiendo el mayor número de atribuciones de los otros dos; el alcance actual del principio de la llamada división de poderes, debe buscarse no tanto en la separación de las atribuciones, sino en el equilibrio y autonomía de los organismos que lo realizan, de tal manera que se logre un equilibrio que impida un desbordamiento de uno de los departamentos que anule a los otros, aunque teóricamente -- conserven su independencia". (34)

Las necesidades sociales, económicas y políticas con las que tiene que enfrentarse el Estado, hicieron imposible -- una aplicación rígida y formalista del principio de separación de poderes y actualmente se admiten moderaciones o temperamentos; por lo que de la concepción original de la división de poderes, se ha pasado al sistema de colaboración de los mismos. -- Sin embargo, el predominio del Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales ha venido a implantar en la práctica constitucional, su primacía frente a los demás poderes del Estado; es por ello que se ha hecho el reclamo que frente a esta situación, se restaure el equilibrio entre los poderes estatales.

(34) Citado por González Ruiz, José E. "El predominio del poder ejec..." op.cit. p.298-299.

D. ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

1. EJECUTIVO UNITARIO.

Los poderes estatales no deben identificarse con el órgano u órganos que los desempeñan. Asimismo, se señala que el Poder Ejecutivo Federal, como función administrativa del Estado, se deposita o encomienda a una sola persona, por lo que el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República, ni éste es su jefe, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares como son los Secretarios de Estado, como lo veremos al tratar lo relativo al gabinete.

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo, en el Presidente de la República se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas; asimismo, se encuentra vinculado con el Congreso Federal por virtud de diversas relaciones de interdependencia y en cuyo ámbito goza de una amplia autonomía, que lo releva de la situación de ser un mero ejecutor de las decisiones congresionales, como son las leyes y decretos.

Se afirma que el depósito unipersonal del Poder Ejecutivo, es el fundamento jurídico del régimen presidencialista. (35)

La característica de la unipersonalidad del Ejecutivo Federal, que establece la Constitución vigente, está jurídica y políticamente vinculada con los principios de la elección popu-

(35) Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. - Porrúa.S.A. México, 1973. p.829.

lar directa del Presidente, así como el referente a la irrevocabilidad del cargo y el relativo a la responsabilidad de dicho funcionario.

La unipersonalidad del Ejecutivo Federal, los principios que la aseguran y la situación de hegemonía que aquella y éstos demarcan, convierten al Presidente de la República en jefe de Estado y representante del pueblo, lo mismo en lo interno como en el ámbito internacional.

Al referirnos a la unipersonalidad del Ejecutivo de la Unión, resulta oportuno hacer alusión, aún de manera somera, a la existencia de Ejecutivos colegiados, que tanto en nuestra historia constitucional como en la de otros países de Iberoamérica, han tenido vigencia.

Por lo que respecta a nuestro país, la Constitución de Apatzingán, fué uno de los experimentos más acabados del Ejecutivo colegiado, aunque en la práctica se aplicó escasamente.

El Poder Ejecutivo en la Constitución de 1814, denominado Supremo Gobierno, se componía de tres individuos iguales en autoridad (art.132), los cuáles se alternarían por cuatrimestres la presidencia; cada año saldría por suerte uno de los tres y el que ocupare la vacante, tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno a la presidencia, tocándole al Congreso efectuar el sorteo.

Por otra parte, con el objeto de establecer lo tocante al Ejecutivo colegiado y a manera de comentario, resulta oportu

no referirnos al Ejecutivo colegiado que en diversos periodos - tuvo Uruguay; en este país de 1919 a 1933 se estableció un Ejecutivo dual, y de los años de 1952 a 1967 gobernó un Consejo Nacional, compuesto de nueve miembros. El Ejecutivo dual se dividía en dos órganos independientes, la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de administración.

En cuanto al Consejo Nacional de Gobierno, que estuvo - en vigor desde 1952, sus integrantes eran electos por el pueblo y duraban en el cargo 4 años; de sus integrantes seis pertenecían al partido mayoritario y tres al minoritario, los cuáles - no podían ser reelectos sino pasados cuatro años. (36)

No obstante, a pesar de las experiencias vividas en nuestra historia y de el modelo implantado por el Uruguay, la mayoría de los países del Continente Americano, han seguido el modelo estadounidense del Ejecutivo unitario, entre ellos nuestro país.

El Poder Ejecutivo Federal, reside en el Presidente de la República de acuerdo con lo establecido por el artículo 80 - constitucional y cuya denominación oficial es la de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; se sigue así el principio del Ejecutivo unipersonal, con el claro propósito de unificar el -- centro de decisión y mando de la rama ejecutiva, que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del gobierno federal.

Varios autores corroboran lo dicho, al afirmar: "El Ejecutivo

(36) Valencia Carmona. op.cit. p.89.

cutivo latinoamericano, se distingue por su acentuado carácter unipersonal; procede esta característica de una arraigada tradición: de las épocas indígena y colonial, heredamos un Ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fué sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el Ejecutivo contemporáneo, de poderosa influencia jurídica y política." (37)

Se ha dicho que el Poder Ejecutivo, está depositado únicamente en el Presidente de la República, pero éste es auxiliado, como se verá en el punto respectivo, por los Secretarios de Estado, jefes de los Departamentos Administrativos (arts.90 y -92 constitucionales), por el Procurador General de la República (art.102 const.), por el Jefe del Departamento del Distrito Federal (art.73, frac. VI), así como por los organismos descentralizados, empresas de Estado y fideicomisos públicos (art.93).

Dichos funcionarios son nada mas colaboradores, de tal forma que jurídicamente los actos de éstos, corresponden al Ejecutivo Federal, ya que como se ha dejado apuntado, éstos funcionarios no constituyen el Poder Ejecutivo, el cuál es desempeñado únicamente por el Presidente de la República. De acuerdo con nuestro sistema político, los Secretarios de Estado son los ejecutores de la función administrativa, así como los jefes de departamento administrativo; por lo que el titular del Poder Ejecutivo en México, es la figura política preponderante, debido a que por sus funciones y poder, constituye el centro nervioso de -----
(37) Ibid, p.72.

nuestro sistema político.

Debe considerarse, que tanto en México como en los demás países hispanoamericanos, donde existe un Poder Ejecutivo unitario, la figura política de éste adquiere una relevancia -- más significativa, por ser además jefe del partido político dominante o mayoritario, creando esta situación una supremacía política del Ejecutivo Federal en los demás órganos del Poder Estatal; porque tanto en el Poder Legislativo, en su gran mayoría, como en el Poder Judicial, los cargos los ocupan miembros del partido mayoritario, que en una forma u otra someten su calidad política y decisoria al jefe máximo del partido.

El fenómeno del partido dominante, es una situación -- que se encuentra ligada con el aspecto del Ejecutivo unitario, -- ya que esto le agrega una investidura de poder adicional al individuo que ocupa la presidencia de la República, lo que influye definitivamente en la práctica del sistema constitucional y en el proceso político.

Esta situación, ha erigido al Presidente de la República en el foco central de la vida política mexicana.

El partido dominante provee, señala un autor, la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de los Gobernadores, así como de los órganos municipales. (38)

De esta forma el Presidente de la República es constitucionalmente, jefe del Estado y del Gobierno; políticamente es el jefe del partido dominante en el país. Así, el régimen polí-

(38) Madrid Hurtado, Miguel de la. op.cit. p.181-182.

tico de nuestro país tiene como elementos que lo distinguen, - nuestro acentuado presidencialismo y el régimen de partido mayoritario o dominante.

Teóricamente se ha dicho que el Ejecutivo es un organismo político-administrativo; político porque además de integrar - uno de los poderes federales, guarda relaciones con los otros pod - deres, así como con las entidades federativas, municipios y con otros Estados soberanos; gobierna el Distrito Federal y además - dá contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica du-- rante su mandato. Asimismo, se advierte que cuando efectúa nom-- bramientos tanto de sus colaboradores inmediatos, así como de Mi - nistros de la Suprema Corte, está actuando en su carácter de ór - gano político.

Como poder administrativo, se le define tomando en consi - deración la relación que guarda con la ley que ha de aplicar a - casos concretos determinados. (39)

Cuando se alude a la preponderancia del Poder Ejecutivo, se refiere a la supremacía teórica y práctica de un órgano uni-- - personal del Estado, sobre los otros dos órganos superiores del Estado: el Legislativo y el Judicial.

Al referirnos a la supremacía teórica, aludimos al funda - mento jurídico o constitucional en que se fundamenta dicha supre - macia, y al tratar lo tocante a la supremacía práctica, se hace referencia al fundamento real de la preeminencia del Poder Ejecu - tivo.

(39) Acosta Romero, Miguel. op.cit. p. 78 y s.s.

Fundamento jurídico.- El Presidente de la República, al ser jefe del Estado y del Gobierno, por virtud de esta sola circunstancia jurídica, se concentran en un sólo individuo una ingente cantidad de funciones y de poder. Esta doble investidura además de conferir al Ejecutivo Federal un gran poder, le impide en ocasiones ejercer con la mayor eficacia algunas de sus -- atribuciones ejecutivo-administrativas.

Lo que le da un extraordinario predominio jurídico al Ejecutivo, es la naturaleza misma de las funciones que la Constitución le confiere, entre las que destacan la potestad de nombramiento, facultades legislativas, económicas, de conducción de las relaciones exteriores, facultades jurisdiccionales, control sobre las fuerzas Armadas, entre otras.

Fundamento real.- Este se trata de demostrar, tomando en consideración las relaciones entre los poderes federales. -- Así, se señala que en cuanto al Poder Judicial Federal, aunque constitucionalmente se consagra su independendencia, ésta es ilusoria y en lo que se refiere al Poder Legislativo, la situación es aún más irregular, ya que la propia naturaleza colegiada de dicho órgano estatal, la magnitud del número de sus miembros, la heterogeneidad de intereses y partidos políticos, el pertenecer en su gran mayoría al partido político mayoritario, así como su funcionamiento intermitente, impiden su primacía real.(40)

Por último dentro del aspecto del Ejecutivo Unitario, es preciso referirnos a la tesis del Ejecutivo fuerte y por lo

(40) Quintero, Cesar. "El predominio del poder ejecutivo...." op.cit. p.403.

consiguiente a su contraposición. Así tenemos que el Ejecutivo fuerte en el Estado contemporáneo, corresponde al modelo de Estado intervencionista, por lo que se asegura que quienes lo atacan o no están de acuerdo con éste, pugnan por el Estado espectador del liberalismo económico; por eso el Constituyente de 1917, siguiendo el proyecto de Juárez, marcado desde la famosa convocatoria a elecciones de 1867 en donde proponía la creación del Senado (reimplantación) y el robustecimiento de los poderes del Ejecutivo. (41)

En dicho proyecto, se argumentaba que era conveniente -- fortalecer al Poder Ejecutivo, no en detrimento del Poder Legislativo, sino para fortalecer la representación popular que el propio Ejecutivo contiene a fin de que ejerza un liderazgo nacional y nacionalista.

La tesis del Ejecutivo fuerte, ha tenido de acuerdo con la doctrina éstos rasgos: mandato presidencial prolongado, generosa esfera de atribuciones y escuetas obligaciones, amplia potestad de nombramiento, facultades extraordinarias vagas e imprecisas y sujeción del Legislativo y del Poder Judicial.

Por lo que respecta a la tesis del Ejecutivo débil, se integra por los rasgos opuestos: breve mandato presidencial, -- precisa descripción de facultades, cláusula de la no reelección, incorporación y utilización de algunos matices parlamentarios, -- aumento del control político por parte del Legislativo y del Judicial hacia los actos del Presidente. (42)

(41) Moya Palencia, Mario. "Temas Constitucionales". UNAM, México, 1978. p.89.

(42) Valencia Carmona, Salvador. op.cit. p.95.

De lo que se trata de acuerdo con los teóricos de ambas posiciones, es en suma, buscar que se pongan en práctica lo mejor de ambas tesis, proponiéndose al respecto, que se admite la existencia de un Ejecutivo unitario enérgico, dotado de una amplia esfera de acción, que pueda realizar reformas en un universo problemático, pero al propio tiempo que tenga límites a su actividad y sobre todo que los controles operen y lo ciñan siempre a la vía de la legalidad.

De lo anotado, es de subrayarse el hecho de que la vida política del país es dirigida por el Presidente de la República por medio de su iniciativa y al mismo tiempo el sistema de partido mayoritario, juega un papel muy importante en los aspectos señalados.

2. EL GABINETE.

Los colaboradores más cercanos o inmediatos del Presidente de la República, no son ministros como en el régimen parlamentario, sino secretarios de Estado, ya que fungen como auxiliares en las distintas ramas de la Administración Pública. Entre los Secretarios de Estado y el Congreso de la Unión, no existe ninguna relación jurídico-política directa, como sucede en el parlamentarismo, ya que el único responsable del gobierno en todos sus aspectos, es el Presidente de la República.

En un sistema presidencial no existe consejo de minis--

tros, cuya composición, situación y competencia se parezcan a las del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que el Poder Ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión, además de que los Secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo, por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisivo y ejecutivo distinto y opuesto al Poder Ejecutivo, aunque pudieran integrar como señala un autor: "un mero órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial". (43)

El tratadista Ignacio Burgoa, al tratar lo referente a la situación de la existencia de un "gabinete", como cuerpo distinto del Presidente de la República, señala: "Suponer que los Secretarios de Estado pudiesen crear un órgano diverso del Presidente, en cuanto a las funciones decisoria y ejecutiva, que no puedan ser removidos libremente por este alto funcionario y que tuvieran facultades para vetar las resoluciones presidenciales, implicaría implantar un sistema diferente del presidencialismo, que se aproximaría al régimen parlamentario, si tales secretarios fuesen designados y depuestos por el Congreso y si el conjunto de ellos compusiese un cuerpo similar al gabinete".(44)

Aceptar que los Secretarios de Estado tuviesen carácter de depositarios del Poder Ejecutivo, sería tanto como aceptar el desconocimiento del sistema presidencial unipersonal, así como la implantación de que el Poder Ejecutivo Federal fuese divi

(43) Burgoa Ignacio.op.cit. p.807.

(44) Idem.

sible según las ramas competenciales de los citados Secretarios de Estado.

Lo anterior lo corrobora la doctrina al establecer que una de las distinciones entre el sistema presidencial (unipersonal) y el parlamentario, estriba precisamente en que la función administrativa en éste último, se ejerce por un cuerpo colegiado denominado "gabinete", que depende directamente de la asamblea de representantes populares llamada Parlamento o Congreso.

Podría pensarse, contrariamente a las ideas expuestas - que los secretarios de Estado asumen responsabilidad jurídica y política propia y distinta de la del Presidente de la República, lo que es contrario al sistema presidencial, ya que como se ha dicho, no es un órgano distinto del Ejecutivo, ni depende del Congreso. Los Secretarios de Estado están colocados como elementos de mera colaboración del Presidente de la República, en quién únicamente se deposita la función administrativa federal.

La inexistencia de responsabilidad política ministerial ante el Congreso, en el sistema presidencial, se equilibra por la inexistencia de la facultad del Presidente de la República - para poder disolver el Congreso. (45)

Dentro de los colaboradores inmediatos del Presidente de la República, se ha hecho una clasificación de éstos, en dos grupos: el grupo de órganos político-administrativos, al cuál pertenecen los Secretarios de Estado y el grupo de órganos meramente administrativos que lo forman los departamentos adminis-----

(45) Gross Espiell, Hector. "El predominio del poder ejecutivo en latinoamérica". op.cit. p.10.

trativos .

Tena Ramírez afirma que la ley secundaria no puede equiparar a los Secretarios de Estado con los jefes de Departamento Administrativo en cuanto al refrendo, al fuero, a la integración del gabinete, aunque no existe impedimento constitucional para que se ocupen de cuestiones políticas.

Para el Dr. Ignacio Burgoa, tanto los Secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, son simples colaboradores del Presidente de la República, el cuál los nombra y remueve libremente, por lo que su situación no es sustancialmente diferente. (46)

Se anota en la doctrina que las diferencias entre los Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos son: 1) los primeros son altos funcionarios, los segundos no; 2) A los primeros se les fijan requisitos para ser nombrados, de acuerdo con el artículo 91 constitucional, a los segundos no. Sin embargo, administrativa y políticamente, son similares pues sus diferencias no son muy grandes, además de que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que ambos funcionarios son iguales y entre ellos no habrá preeminencia alguna.

El "gabinete" guarda cierta analogía con el sistema parlamentario, por lo que dispone el artículo 93 constitucional, al imponer como obligación tanto de los Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, el dar cuenta al Con-----

(46) Citado por Jorge Carpizo. op.cit. p.70,72.

greso de la Unión, del estado que guarden sus respectivos ramos. Además dicho precepto señala que cualquiera de las Cámaras puede citar a éstos funcionarios, para que informen cuando se discuta una ley o negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. No obstante, no es más que una mera apariencia, puesto que no existe ninguna consecuencia o responsabilidad en caso de desaprobación de los informes respectivos. (47)

Refiriéndonos al caso que señala el artículo 29 constitucional, en el supuesto de suspensión de garantías individuales, el cuál anteriormente hablaba de consejo de ministros para dicho supuesto, y se afirmaba que éste solo funcionaba cuando se acordaba la suspensión de garantías; actualmente el propio precepto reformado, así como el artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, especifican en forma limitativa los funcionarios con los que el Presidente de la República deberá acordar en el caso de suspensión de garantías individuales.

En la práctica, el gabinete suele reunirse periódicamente, para examinar asuntos generales, líneas políticas, el cuál es convocado por el Presidente de la República, quién determina su composición libremente. Forman parte del llamado "gabinete" que auxilia al Ejecutivo Federal, tanto los Secretarios de Estado como los jefes de los departamentos administrativos, según se observa en los artículos 90 a 93 de la Constitución Política.

Por otra parte, a los Secretarios de Estado se les atribuye

(47) Moreno, Daniel. op.cit. p.403.

buye, como se ha dicho, un doble carácter: político y administrativo.

En cuanto a su carácter político se tipifica por lo siguiente:

1) Por lo que establece el artículo 91 constitucional en cuanto a los requisitos que se deben satisfacer para poder ser designado Secretario de Estado.

2) En cuanto a su nivel jerárquico, depende del Poder Ejecutivo Federal y es por tanto un funcionario político al igual que los integrantes de los otros poderes de la Unión.

3) Tiene relación con otras entidades públicas, como -- son los Estados de la República, municipios, organismos descentralizados y empresas públicas.

4) Constitucionalmente, están obligados a dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivas dependencias. (art.93 const.)

5) Asimismo deberá informar cuando cualquiera de las Cámaras lo cite cuando se discuta una ley o negocio relativo a su Secretaría.

6) Tiene facultad y el deber del refrendo, de acuerdo -- con el artículo 92 constitucional.

7) Es un funcionario político, ya que forma parte de -- los funcionarios que de acuerdo con el artículo 29 constitucional interviene en la suspensión de garantías, y al ser éste acto de evidente contenido político, adquiere responsabilidad al

decretarse dicha suspensión..

El cargo de Secretario de Estado entraña una actividad de naturaleza política, ya que éste funcionario en los límites de su actividad, da contenido a la misma con principios políticos de gobierno, de conformidad con los del Presidente de la República.

El Secretario de Estado como funcionario administrativo; tenemos que administrativamente éste funcionario es: 1) jefes superiores de la unidad administrativa de la que son titulares; 2) administran esa unidad en todos sus aspectos y cumplen con la actividad que les señala el ordenamiento jurídico y con los acuerdos, ordenes y disposiciones del Ejecutivo Federal. 3) Los secretarios de Estado y las dependencias a su cargo, al estar sujetos al orden jurídico, sus facultades se determinan a partir de la Constitución y en una serie de ordenamientos legales secundarios; además se rigen por los reglamentos, acuerdos, decretos y ordenes del Presidente de la República. (48)

Dentro de los colaboradores del Presidente que integran el llamado gabinete, nos resta hablar del Procurador General de la República, que al igual que los Secretarios es un funcionario político, jurídico y administrativo.

Se dice que es un funcionario político porque es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; acuerdo con el jefe de Estado; forma parte de la Administración Pública centralizada en el más alto nivel; tiene relaciones con -----

(48) Acosta Romero. op.cit. p. 110. (ver artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

los otros poderes federales; forma parte de los funcionarios — que señala el artículo 29 constitucional; informa anualmente al Congreso del estado que guarda su dependencia, además su función implica la realización de actividades políticas.

Es un funcionario jurídico porque: es el Consejero jurídico del gobierno federal, es parte en los juicios en que la federación interviene; es parte en los juicios relacionados con — agentes diplomáticos y consulares; da opinión jurídica sobre la constitucionalidad de las leyes; opina sobre la constitucionalidad y contradicciones de la jurisprudencia de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito; ejerce la acción penal por conducto del Ministerio Público Federal; es parte en todos los juicios de amparo, entre otras.

Es un funcionario administrativo porque: cumple con los acuerdos del jefe del Estado; es el funcionario de mayor jerarquía de la Procuraduría General de la República; la Procuraduría General tiene igual rango político-administrativo que las — Secretarías de Estado y departamentos administrativos, al formar parte de la estructura central de la Administración Pública Federal.

3. EL PERIODO PRESIDENCIAL.

El tema de la elección y sucesión presidencial, es de — vital importancia dado que se hace referencia a la forma, requisitos, duración y sustitución del titular del Poder Ejecutivo —

Federal.

Actualmente, el Presidente de la República es designado por medio de la llamada elección directa, esto lo sitúa en una posición similar a la del cuerpo legislativo, en lo que a respaldo popular se refiere y lo que le otorga un alto grado de representatividad, ya que el cargo de Presidente de la República es ocupado por quien obtiene la mayoría de los sufragios a nivel nacional.

El artículo 81 constitucional, consagra el principio de la elección directa del Presidente de la República.

En lo relativo a los requisitos de elegibilidad para la elección del Presidente de la República, el artículo 82 de la ley fundamental enumera los mismos.

En lo que se refiere a la duración del cargo, ha existido un aumento con relación al modelo original, que era de cuatro años y actualmente conforme al artículo 83 de la Constitución es de seis años. El principio general que establece un periodo de seis años como periodo normal para el desempeño del cargo de Presidente de la República, tiene sus excepciones según lo preven los artículos 84, 85 y 86 de la Ley Suprema.

Los supuestos que establecen los mencionados artículos constitucionales, le dan intervención al Poder Legislativo para los efectos de nueva designación, al prevenir los casos de que el Presidente electo esté imposibilitado para ejercer el cargo o la cesación en sus funciones por renuncia, incapacidad o fa--

llecimiento del Presidente electo. Hemos de abocarnos al estudio de los puntos señalados, con la finalidad de que se precisen de una mejor manera.

En el ordenamiento constitucional vigente, se unifica el sistema de elección directa tanto para el Presidente de la República, como para los legisladores en su totalidad; de esta forma, la Ley fundamental previene que es sexenal la elección del Presidente de la República, debiendo ocupar el cargo el can didato que hubiere obtenido el mayor número de sufragios emitidos personalmente por los electores en todo el país. El artículo 83 constitucional mencionado, señala la duración del periodo presidencial y el principio de la no reelección.

En nuestra vida política, el principio de la no reelección es una de las principales reglas del juego del sistema: la limitación al Presidente de la República en cuanto al tiempo. Dicho principio no admite simulaciones, como es el caso de que el Presidente saliente escogiera a su sucesor, con el ánimo de seguir gobernando. A este respecto, Valencia Carmona señala: -- "modalidad más refinada, ha sido la de que el Presidente saliente designe a su sucesor, el cuál inmediatamente se independiza y en su oportunidad determina quien debe sustituirlo". (49)

Así ha sucedido en México durante los últimos años, aún con la última designación revistiéndola de una supuesta democracia, la voluntad del Presidente en turno ha sido determinante para el nombramiento o designación de su sucesor. (50)

(49) Op.cit. p.101-102.

(50) Idem.

Por otro lado el Presidente electo, deberá prestar ante el Congreso de la Unión, la protesta que marca el artículo 87 - constitucional al tomar posesión del cargo; dicha protesta es - de carácter formal aunque importante, ya que constituye la manifestación pública de la subordinación del Presidente de la República al orden jurídico.

Es necesario aclarar que en los casos de interrupción - del ejercicio del cargo de Presidente de la República, tiene intervención el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según esté o no reunido el primero. Para el caso de la designa---ción de la persona que deba sustituir al Presidente de la Repú-blica, en las diversas hipótesis de los artículos 84, 85 y 86 - constitucionales, no son las Cámaras las que se reúnen para elegir Presidente interino o sustituto, sino los miembros de ellas que se congregan en colegio electoral.

No son los diputados y senadores, sino electores los -- que forman ésta asamblea. El Congreso constituido en colegio -- electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras par--tes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y - por mayoría absoluta de votos, nombrará:

1) Un Presidente interino si la falta absoluta del Pre--sidente de la República ocurre en los dos primeros años del pe--riodo respectivo. En este caso, dentro de los diez días siguientes al de la designación, el Congreso debe expedir la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el perio-

do, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la -- que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

También se nombrará un Presidente interino si la elección no estuviera hecha y declarada el 10. de diciembre, o si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el Presidente electo, procediéndose de acuerdo con las mismas reglas -- señaladas en el párrafo anterior.

2) Un Presidente sustituto, si la falta del Ejecutivo -- ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo. El -- Presidente sustituto deberá concluir éste.

Si el Congreso de la Unión, no se encontrare en sesiones en los supuestos apuntados, la Comisión Permanente designará un Presidente provisional, y deberá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión para que nombre un Presidente interino o sustituto, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros o los cuatro últimos años del periodo presidencial.

Conforme al artículo 79, fracción VI, la Comisión Permanente puede conceder licencia al Presidente de la República hasta por treinta días, y nombrar el interino que va a suplir esa falta, y si excede de dicho término, debe convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que resuelva sobre la licencia del Presidente de la República, designando (de acuerdo con el -- art.85 const.) un Presidente interino que lo supla.

Hay que hacer notar que en cuanto al Presidente interino que designa el Congreso para suplir las faltas temporales -- del Presidente en funciones, la Constitución no marca el término de duración de la suplencia, como sí lo hace respecto al interino designado por la Comisión Permanente.

El artículo 36 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso Federal, estatuye, para los casos de renuncia y li cencia del Presidente de la República, el mismo procedimiento - que para el caso de falta absoluta de éste funcionario.

El Congreso sesiona normalmente, mediante el funcionam ento por separado de sus dos Cámaras. Para ser válidas las ex cepciones a ésta básica norma general estatuida por la Consti tución, deben constar precisamente en ella y en ella constan (art. 84 y 85) el mandamiento que reúne a los congresistas en una so- la asamblea para el exclusivo efecto de designar un Presidente interino o sustituto,

Por otra parte, es necesario considerar los casos apun- tados por la Ley Fundamental en los artículos 73, fracción XX-- VII y 86, que facultan al Congreso para admitir la renuncia del Presidente de la República, que procederá por causa grave que - será calificada por el propio Congreso de la Unión.

El porqué de estas disposiciones es patente: la Consti- tución ha querido someter la resolución de la renuncia del Eje- cutivo a una deliberación reiterada y a una doble votación equi- valente. (51)

(51) Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Políticos y Constitucio- nales". Grupo editorial Miguel A. Porrúa S.A. 1986. p.145.

La designación del Presidente por el Poder Legislativo ha sido criticada, señalando que la elección de tipo parlamentario, rompe con la estructura de nuestro régimen constitucional, ya que por una parte subsiste la división de poderes, entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; pero se merman irremediablemente la independencia y la potestad del Ejecutivo, privándolo del rango electoral que lo iguala en representación -- con cada Cámara en conjunto y lo superpone individualmente a -- cada uno de los congresistas. (52)

Se agrega que no se trata de una elección indirecta -- instituida por el artículo 84 constitucional, ya que el Poder Legislativo Federal no es colegio de electores secundarios; argumentándose que si la prerrogativa electoral, se atribuyera a una sola Cámara (diputados o senadores), podría hablarse de -- una genuina elección indirecta en primer grado, porque tanto -- los miembros de ambas cámaras, han sido elegidos directamente por el pueblo; la asamblea de congresistas confusamente integrada por diputados y senadores, no puede extraer de sus entre mezclados votos, la voluntad popular para elegir al suplente -- presidencial. (53)

La elección que realizan los integrantes del poder Legislativo, al decir de Herrera y Lasso, tiene el carácter de -- una elección oligárquica, la cuál puede funcionar efectivamente en Francia, para la designación de un Ejecutivo nominal que ni gobierna ni manda, pero dicho sistema no puede tener cabida

(52) Ibid. p.259.

(53) Op.cit. p.260.

en México, donde el Presidente de la República ha sido y es -- efectivamente el jefe del Estado y el órgano de autoridad preponderante; agregando que el Presidente, así elegido, no es el hombre de la Nación sino de una camarilla burocrática.

La intervención de la Comisión Permanente en la designación del suplente presidencial, de acuerdo a los artículos - 84 y 85 del proyecto del Primer jefe, conferían a dicho órgano en defecto del Congreso, la facultad de designar Presidente in terino en los siguientes casos: si faltaba el titular de modo absoluto durante el ejercicio de su cargo; si al comenzar un - periodo presidencial no se presentara el Presidente electo; si la elección no estuviere hecha y declarada el 10. de diciembre.

El designado por la Comisión Permanente, ejercería el - cargo en el primer supuesto, hasta que el Congreso en el inme-- diato periodo de sesiones, hiciera una segunda elección de Presidente interino, que podría ser refrendo del designado por la Comisión, y en los otros dos casos, hasta la toma de posesión - del nuevo titular elegido por el pueblo, antes o después del -- 10. de diciembre.

La comisión de Constitución advirtió lo desmesurado de la facultad de la Comisión Permanente y modificó acertadamente el texto de la iniciativa, para lo cual se hizo la siguiente argumentación: "Por la gravedad de la situación en que queda el - país y la trascendencia de la elección presidencial, la comisión ha creído necesario no dejar a la Permanente la elección de

finitiva de un Presidente sustituto, sino solamente la designación de un Presidente provisional que se haga cargo del poder. Esta modificación obedece a la consideración de que, dado el reducido número de miembros de la Comisión Permanente, podría suceder que el Presidente de la República, nombrado por un tiempo hasta de ocho meses y quizá hasta para un periodo, fuera electo por diez o doce personas, con riesgo por la aceptación de tal designación y del prestigio del Presidente de la República."

(54)

Con tal propósito sólo se encomendaba a la Comisión la elección de un Presidente provisional, que desempeñaría el cargo, entre tanto el Congreso, convocado inmediatamente, realizaba la designación del Presidente interino, en caso de falta temporal o de Presidente sustituto que habría de completar el periodo, en caso de falta absoluta.

La reforma de 1923, restauró el régimen de la Constitución de 1857, modificando la Ley fundamental y encomendando a la Comisión Permanente, de modo exclusivo, la convocatoria congresional. A esta prerrogativa y a la de nombrar Presidente provisional, los reformadores de 1933, añadieron la de designar -- Presidente interino hasta por 30 días (artículo 79, fracción VI)

(54)Ibid. p. 263.

CAPITULO II.

FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

A. LEGISLATIVAS.

- 1. Las situaciones de emergencia.**
- 2. Facultad Reglamentaria.**
- 3. Los Tratados Internacionales.**

B. JURISDICCIONALES.

C. DE NOMBRAMIENTO.

D. ECONOMICAS.

II. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

A. LEGISLATIVAS.

El Ejecutivo Federal de acuerdo con nuestro Derecho -- Constitucional, tiene dos tipos de facultades legislativas, que los autores han denominado: facultades colegislativas y facultades propiamente legislativas.

Las facultades colegislativas son las siguientes: La facultad de iniciar la ley o el acto legislativo, el veto, la promulgación y la publicación.

Por lo que se refiere a la facultad de iniciativa legislativa, se encuentra mencionada en el artículo 71, fracción I - de la Constitución Federal. Esta facultad ha sido ejercida ampliamente por el Poder Ejecutivo Federal, de tal manera que algunos autores sostienen que el 90% de la legislación federal se debe a la iniciativa del Presidente de la República.

Para justificar la facultad de iniciativa, como intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo, los autores mexicanos han señalado varios argumentos; así por ejemplo Miguel de la Madrid Hurtado, señala: "los administradores y técnicos - al servicio del Poder Ejecutivo, por su cotidiano contacto con las materias sobre las cuáles se legisla, están por lo regular más capacitados que los miembros del Poder Legislativo para sugerir la forma correcta de las iniciativas correspondientes, o para dar forma a las decisiones políticas del mismo Poder Ejecu

tivo". (55)

En estos conceptos, no obstante que se menosprecia a -- los miembros del Poder Legislativo, tiene su razón de ser más -- por costumbre que por una razón de técnica legislativa, lo que ha originado que el Ejecutivo Federal monopolice la formulación y hasta la puesta en vigencia de la ley.

Otros autores señalan factores ajenos al derecho, que -- influyen para justificar la intervención del Ejecutivo en el -- proceso legislativo; así por ejemplo, se habla de la invaluable experiencia que acumula el Ejecutivo, por la constante aplica-- ción de las leyes , lo que le permite plantear a futuro la re-- forma y modificación de algunos sistemas legales o proponer nue-- vos ordenamientos legales, a fin de darle impulso a la vida polí-- tica nacional mediante el ejercicio de la Administración Públi-- ca.

También se señala que el Ejecutivo debe iniciar la ley puesto que cuenta con profesionales especializados en casi to-- das las áreas jurídicas, situación con la que no cuenta el Po-- der Legislativo, por la falta de presupuesto y en su caso con -- el incremento del aparato burocrático. (56)

Los argumentos expuestos, no del todo jurídicos sino po-- líticos, han hecho que el Ejecutivo ejerza un poder ante el Le-- gislativo sin tomar en cuenta el principio de colaboración de -- poderes. Porque si bien es cierto, que los legisladores proce-- den de distintos extractos sociales y culturales, y no cuentan

(55) Ob. cit. p.177.

(56) Barquín Alvarez, Manuel. "El predominio del poder ejec..." op.cit. p.84.

con la "capacidad", como dice el autor citado, éstos deben contar con la información necesaria propuesta por el Ejecutivo, -- respetando con ello el principio de colaboración y evitando un incremento en la fuerza del Presidente de la República; también se dice que el Poder Legislativo no cuenta con el presupuesto necesario, esto no es obstáculo que sea imposible de salvar, puesto que cada día el Ejecutivo por atraerse más profesionales o técnicos capaces, incrementa su presupuesto, acrecentando la -- enorme burocracia administrativa.

Por otra parte, como se ha dicho con anterioridad, México pretendió seguir el modelo constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, por eso es interesante señalar que en la Constitución norteamericana, el Ejecutivo Federal carece de la facultad de iniciar leyes, de tal manera que sus facultades de acuerdo con el artículo 2o. de su Constitución se concretan a tres, excluyendo la llamada iniciativa de leyes ante el Congreso. Nuestro país, pretendiendo fortalecer el el poder omnímodo del Ejecutivo, ya desde la época del Presidente Juárez, dio una serie de facultades entre ellas la que se discute, dando como resultado que en la realidad o en la práctica, el Congreso se sienta doblegado ante la iniciativa presidencial.

Al no respetarse el principio de colaboración, se nota la falta de autonomía e independencia de las asambleas legislativas ante el Poder Ejecutivo maxime, como veremos en su oportunidad, que por fidelidad al partido dominante se refuerza el po

der presidencialista.

Nos resta por observar, que en el buen sentido jurídico debe respetarse el derecho y aún la obligación que tiene el Poder Legislativo para producir el Derecho, como lo señala el artículo 73 constitucional, creando las leyes que estime necesarias y adecuadas para la existencia y desarrollo de la Nación y disminuir en cierta forma, la facultad del Ejecutivo Federal de iniciar leyes, dejándose en forma exclusiva, por ejemplo, la referente al presupuesto de ingresos y egresos del Estado Federal.

Otra de las facultades colegislativas, es el derecho de veto que tiene el Presidente de la República (inciso b) artículo 72 constitucional), en que se dice que el Ejecutivo puede hacer observaciones al proyecto de ley que le remita el Congreso y en caso de no hacerlas, lo publicará inmediatamente.

El derecho para hacer las observaciones, es de un plazo de diez días útiles, en cuanto el Congreso esté en sesiones o en su caso al primer día útil en que el Congreso se halle nuevamente reunido.

El artículo 72 constitucional, establece el llamado derecho de veto, éste constituye propiamente una negativa del Ejecutivo a promulgar y publicar la ley, por lo que hasta el momento queda en suspenso la pregunta teórica de ¿que sucede si el Ejecutivo se niega rotundamente a publicar la ley? ¿puede hacerlo el Congreso? ¿cuál de las dos Cámaras lo debe hacer? .

Sin embargo, algunos autores justifican éste derecho --

aduciendo que las finalidades del veto, son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo -- tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o -- que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra -- la invasión del Legislativo, así como de su imposición.

c) Aprovechar la experiencia y responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo. (57)

Debe anotarse que el derecho de veto no es absoluto para todas las materias legislativas; así el artículo 72 constitucional establece: "j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer -- observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de -- las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de -- jurado lo mismo que cuando la Cámara de diputados declare que -- debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Se han señalado por los constitucionalistas, otros casos en los que el veto del Ejecutivo tampoco procede, siendo -- los siguientes:

1. Contra las resoluciones exclusivas de cada Cámara.
2. Contra resoluciones de la Comisión Permanente.
3. Contra la decisión de la asamblea de congresistas -- que elige Presidente interino o sustituto, para suceder al Pre-

(57) Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". op.cit. p.86.

sidente provisional elegido por la Comisión Permanente (arts. 84 y 85 constitucionales).

4. Contra resoluciones del Constituyente Permanente (- arts. 135 y 73, frac. III Const.)

5. Contra resoluciones negativas.

6. Contra las resoluciones de receso o traslado del Congreso (arts. 66 y 68 constitucionales).

7. Contra resoluciones del Congreso, que en el receso - de éste pueden ser dictadas por la Comisión Permanente (arts. - 37, inciso b) frac. II, III Y IV).

8. Con la reforma de 1977 al artículo 70, tampoco tiene la facultad de veto respecto a la Ley que regulará la estructura y funcionamiento interno del Congreso. (58)

Se agrega otra facultad colegislativa, concerniente a - la "publicación de la ley", como última fase del proceso legislativo y en la que interviene en forma principal el Ejecutivo.- Así, la fracción I del artículo 89 constitucional, concede e im pone facultades y obligaciones al Presidente de la República, - entre ellas la de promulgar la ley.

En la doctrina se entiende por promulgación, la comprobación que el Presidente debe realizar, para ver si se cumplieron todas las formalidades y requisitos que la Constitución impone al Legislativo, así como la orden de publicación de la ley. Sin embargo, ésta concepción no es aceptada, porque el Ejecutivo amparado en que no se cumplieron los requisitos legales, pue

(58) Ver Herrera y Lasso, Manuel. op.cit. p. 184 y Carpizo, Jorge. op.cit. p.86-87.

de no promulgar la ley. De este modo el proceso legislativo - quedaría en sus manos y esto contravendría la Constitución, que le impone la obligación de publicar la ley.

En cuanto a la promulgación, se dice que equivale a divulgar, a dar a conocer de una manera general, sin que ello --- equivalga a publicación. La promulgación, es un acto jurídico - y formal, por medio del cuál el Presidente de la República le - da plena existencia a la ley, al mismo tiempo que ordena su publicación y la ejecución de la misma; es decir, adquiere la fuerza de que carecía al salir del Poder Legislativo. (59)

Nos encontramos ante una función específica del Ejecutivo, ya que para que la ley adquiriera obligatoriedad general, falta el hecho material de su conocimiento por la colectividad, o sea su publicación.

Otro autor señala, que la facultad de promulgar las leyes, incluye la de publicarlas; ya que no tiene el Congreso en nuestro sistema constitucional la atribución de ordenar directamente la publicación de las leyes. (60)

Por otra parte, se afirma que en caso de negativa del - Presidente para publicar la ley, el Congreso puede hacerlo, lo que se corrobora con la reforma al artículo 70 constitucional, - realizada en 1977, que habla de la Ley que regulará la estructura y funcionamiento interno del Congreso, la cuál no necesita - promulgación del Ejecutivo para tener vigencia. (61)

El mismo Jorge Carpizo afirma, que si el Presidente de

(59) Moreno, Daniel. op.cit. p.407.

(60) Madrid Hurtado, Miguel de la. op.cit. p.177-178.

(61) Carpizo, op.cit. p. 92.

la República no publica la ley, está incumpliendo una obligación constitucional, por lo que se le podría exigir responsabilidad política.

Este último argumento, carece a nuestro parecer, de fundamento legal alguno, ya que la publicación de la ley que regula la estructura del Congreso, tiene su razón jurídica de proceder y entrar en vigencia como lo ordena la Constitución, pero no se puede hacer una aplicación por analogía y mucho menos deducir que se puede exigir responsabilidad política al Presidente, ya que atento a lo dispuesto por el artículo 108, segundo párrafo, es muy claro respecto a las responsabilidades que se le pueden fincar al Ejecutivo de la Unión.

1. LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA.

Por lo que se refiere a las facultades legislativas del Poder Ejecutivo Federal, son aquellas que expresamente le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 49 constitucional que contiene las excepciones al principio de la división de poderes, al conceder al Presidente de la República, facultades extraordinarias para legislar, conforme al artículo 29 y el caso de facultades arancelarias que señala el artículo 131 de la Ley Fundamental. Por lo que se dice que las facultades legislativas del Ejecutivo, adoptan dos modalidades: la delegación institucional y las facultades

des extraordinarias.

La delegación institucional consiste básicamente, en la autorización que la Constitución da al Ejecutivo para legislar en determinada materia. Por lo que se refiere a las situaciones extraordinarias, se desprenden del ordenamiento constitucional en lo previsto por los artículos 29 y 49.

Sin embargo, el Poder Legislativo de conformidad con el artículo 49 de la Constitución, no es absolutamente libre para delegar parte de su potestad legislativa en el jefe del Ejecutivo; es decir, el Congreso no puede conceder libremente facultades extraordinarias al Presidente de la República, para legislar, ya que la Ley Fundamental sólo hace posible la concesión de dichas facultades, en los casos y términos previstos en el artículo 29.

Asimismo, el artículo 49 constitucional dispone que fuera de los casos del mencionado artículo 29 y en lo dispuesto -- por el artículo 131 de la misma ley fundamental en su segundo párrafo, el Congreso no puede ceder su potestad legislativa al Ejecutivo Federal.

Las facultades emanadas del artículo 29 constitucional aparecen cuando se presentan las situaciones siguientes:
"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado

los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el -- Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Del artículo transcrito, se deduce: para que el Presidente de la República pueda suspender las garantías individuales en todo el país o en parte y por tanto producirse la facultad legislativa, se requiere:

A) Que se produzca invasión, exista perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

B) Que el Presidente de la República acuerde con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente.

Lo anterior indica que para la suspensión de garantías

se requiere además del acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República, la APROBACION DEL CONGRESO o en su caso de la Comisión Permanente.

C) La suspensión de garantías lleva consigo, el dictado de una serie de medidas preventivas generales. De aquí, se supone que al solicitar el Presidente la aprobación del Congreso, - deberá señalar cuáles son esas "prevenciones generales", por lo que ésto indica una facultad autónoma del Ejecutivo Federal en materia legislativa.

D) Si la suspensión tuviese lugar hallándose reunido el Congreso, éste concedera las autorizaciones que estime necesarias al Ejecutivo; debe entenderse aquí, la autorización para dictar normas de carácter general y obligatorio, de otra manera, ni el Ejecutivo por sí mismo podrá dictarlas, ni aún con el acuerdo de la Comisión Permanente, pues ésta deberá convocar al -- Congreso para el efecto de que le sean dadas las autorizaciones al Ejecutivo Federal.

El Doctor Ignacio Burgoa señala, que la autorización para legislar que el Poder Legislativo otorga al Ejecutivo, debe ceñirse a ciertas modalidades o limitaciones como las llama el autor, éstas son:

1) En primer término, la facultad es exclusiva del Presidente de la República, por tanto, éste no puede delegarla en ningún otro órgano estatal.

2) El Ejecutivo Federal debe contar con el acuerdo de los funcionarios a que alude el propio artículo 29 constitucional y con la aprobación del Congreso de la Unión o en su caso de la Comisión Permanente.

3) La suspensión de garantías tiene un carácter temporal, limitado o transitorio, rigiendo únicamente mientras subsista el estado de emergencia, es decir, esa medida opera únicamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

4) La suspensión de garantías no necesariamente debe comprender todas las que instituye la Constitución Política, si no que sólo deberán suspenderse aquellas que constituyan un óbice para poder hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia.

5) La suspensión de garantías deberá hacerse a través de prevenciones generales, sin que se contraigan o puedan estar referidas a un sólo individuo o grupo de individuos; es decir, se trata de un acto materialmente legislativo. (62)

Por lo anterior, debe aclararse que el artículo 29 constitucional no señala que las autorizaciones que menciona, sean en materia legislativa, de igual modo no establece ninguna restricción al tipo de autorizaciones que deben concederse, aunque cabe señalar que el artículo 49 constitucional, al referirse a las excepciones a la división de poderes, expresamente habla de -----

(62) Burgoa, Ignacio. "Las garantías Individuales". Edit. Porrúa S.A. 17a. edición, 1983. p.211-212.

facultades extraordinarias para legislar a favor del Ejecutivo de la Unión.

En la doctrina se afirma que las facultades extraordinarias para legislar con que cuenta el Ejecutivo Federal, constituyen una "delegación de funciones" que hace el Congreso al Presidente de la República. (63)

Dicha afirmación se basa, en que la delegación de funciones en el caso que se comenta, contiene dos aspectos básicos: se reúnen por una parte, el requisito de limitación de dichas facultades y además que la facultad concedida sea temporal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido - su criterio, respecto a los artículos 29, 49 y 131 constitucionales, el cuál se encuentra contenido en la tésis jurisprudenci al número 478, que establece:

"FACULTADES EXTRAORDINARIAS.- La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al -- principio de la división de poderes; y por su carácter excepcio nal, ésta delegación produce la consecuencia de que, tanto la - legislatura al otorgarla como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción".

Esta tésis muestra el cambio de criterio de la Suprema Corte, al afirmar que las facultades extraordinarias para legislar, sí constituyen una "delegación de funciones" que otorga el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, con base en la autoriza--

(63) Ríos Elizondo, Roberto. op.cit. p.316.

ción que le confiere al primero el artículo 29 constitucional.
(64)

Además, el proceso jurídico establecido constitucionalmente para investir al Ejecutivo Federal con las facultades necesarias para hacer frente a las situaciones de emergencia, se lleva a cabo a través de dos fases fundamentales: 1a) Cesación de vigencia de las normas constitucionales y legales que condicionan o prohíben el ejercicio de la actividad de emergencia; y 2a) Otorgamiento de facultades extraordinarias sobre las bases establecidas en la Constitución en favor del Poder Ejecutivo Federal.

Estas dos fases tienen una relación de dependencia causal, es decir, que mientras no se autorice la suspensión de garantías no pueden concederse al Presidente de la República las facultades extraordinarias para legislar.

El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le otorga la Constitución a través del Poder Legislativo, expide las denominadas "leyes de emergencia", las cuáles deben traducirse en la adopción de medidas temporalmente idóneas, limitadas o transitorias.

En la práctica constitucional, los Presidentes han hecho uso de ésta facultad legislativa, aún en tiempos de paz y sin mediar las situaciones de emergencia; por lo que en 1938 se introdujo una adición al artículo 49 constitucional, con el propósito de evitar esta viciosa práctica. Dicha adición consistió

(64) Ibid. p.329.

en la incorporación al precepto mencionado, de la frase: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

Por último, haremos referencia breve a la hipótesis contenida en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional. En el supuesto de dicho precepto, no se cumplen los requisitos de limitación y temporalidad, que son atributos, como hemos visto, de la institución jurídica de la delegación.

Lo anterior ha sido señalado por la doctrina, al establecer: "Estimamos que no ocurre una delegación de funciones, ni mucho menos una cooperación o colaboración, sino una actividad legislativa compartida, un claro dualismo entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, lo que es contrario al texto expreso del artículo 49 constitucional, que en aplicación del principio de Montesquieu, dispone la separación de poderes. Esta contravención no se desvanece por la circunstancia de que el último párrafo del propio artículo 131 constitucional, obligue al Ejecutivo a someter a la aprobación del Congreso de la Unión, el uso que hubiese hecho de la facultad impositiva de referencia, al contrario, agrava el infortunado error jurídico contenido en este precepto, dado que no tiene sentido que se condicione la validez de las facultades legislativas, al acto de aprobación del Congreso, pues en caso de negativa o modificación, será difícil e inoportuno corregir los efectos producidos." (65)

Se observa que en el citado artículo 131, por un lado -

(65) *Ibid.* p. 317.

se faculta al Poder Ejecutivo para legislar en materia fiscal y de comercio, asuntos que nada tienen que ver con los casos de emergencia del artículo 29 constitucional, y por otra parte, se le conceden al Ejecutivo esas facultades de manera permanente.

Es importante subrayar que las leyes que expide el Ejecutivo Federal, previa autorización del Congreso de la Unión, - en los casos del segundo párrafo del artículo comentado, no son de emergencia.

Por lo anterior, encontramos que el Presidente de la República cuenta, en lo referente al ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar, con una importantísima intervención en materia legislativa, ya que al constituir dichas facultades una excepción al principio de la división de poderes, dicho funcionario puede legislar contando para ello con una discrecionalidad casi absoluta, colocándolo en una situación de preeminencia frente a los otros poderes, ya que en dicho supuesto ni el Poder Judicial Federal, tiene acción para conocer de los actos del Poder Ejecutivo en virtud de la suspensión de garantías decretada por el propio Ejecutivo con la aprobación legislativa; ya que serán improcedentes todos aquellos juicios de amparo que se intenten, invocando alguna de las garantías que se encuentren suspendidas.

2. FACULTAD REGLAMENTARIA.

El fundamento constitucional de la facultad reglamenta-

ría del Presidente de la República, lo encontramos en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política, en la parte que establece: "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Así, se dice que de la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", se deriva la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, y además, es una de las formas como el Presidente de la República logra la exacta observancia de las leyes.

Sin embargo, Tena Ramirez señala que es el precedente y no el texto vigente de la Constitución, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria del Ejecutivo, ya que afirma, que es el artículo 85, fracción I de la Constitución de 1857, el cuál es el precedente del vigente artículo 89, fracción I, de donde debe entenderse el fundamento de la facultad reglamentaria. (66)

La crítica que se le ha hecho a Tena Ramírez, señala que el fundamento de la facultad referida, debe buscarse en el texto de la Ley Fundamental vigente, ya que si bien es cierto que dicho ordenamiento constituye el precedente de la actual Constitución, no por ese solo hecho debemos entender que éste deba ser el fundamento; además de que tratándose de un texto fundamental que dejó de tener vigencia, no es posible que pueda seguirse aplicando en la actualidad, ya que sería tanto como decir que el vigente artículo 89 no existe.

(66) Citado por Briseño Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal. El régimen federal mexicano." Cárdenas Editor y distribuidor. 2a, edición. 1975. p.66.

Para Briseño Sierra, la facultad para expedir reglamentos en la esfera del Poder Ejecutivo, no debe buscarse en el argumento de Tena Ramírez, sino en el artículo 92 constitucional, ya que dicho precepto es claro al indicar que existe la facultad reglamentaria del Presidente de la República y no de cualquier funcionario. (67)

Para Manuel M. Diez, la facultad reglamentaria del Ejecutivo, la considera como inherente a la función administrativa y en consecuencia como propia de la administración. (68)

Agrega dicho autor, que el poder reglamentario -como él lo llama-, será una consecuencia de carácter institucional de la administración pública. Ello es así porque dicha potestad --normativa, es el medio indispensable para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones; siendo el reglamento un instrumento jurídico esencial de la administración.

No obstante, que doctrinalmente se ha justificado la --existencia o fundamento de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, en la práctica, se ha buscado una argumentación que sirva de apoyo junto con la justificación teórica, argumentándose lo siguiente:

1. El Presidente de la República es quien cuenta con --los cuerpos técnicos necesarios para llevar a cabo la reglamentación de los cuerpos legales.

2. Es quien se encuentra en contacto más estrecho, en --comparación con los otros poderes, con la realidad a la que se -----

(67) Idem.

(68) "Derecho Administrativo". Tomo I. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. p.235.

van aplicar la ley y el reglamento, y por tanto está más presionado por los problemas que plantea esa realidad.

3. El reglamento tiene mayor facilidad para su reforma que la misma ley, lo que le permite una mayor flexibilidad. (69)

Por otra parte, también se han señalado como fundamento lógico de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, éstas razones:

A) La composición política y no técnica de las Cámaras legislativas, determina que éstas no sean idóneas para la confección de los reglamentos. El procedimiento legislativo, además, es lento, lo que dificulta modificar las normas secundarias que integran los reglamentos, para adaptarlas a las necesidades sociales.

B) El legislador no puede preveer en abstracto, todas las contingencias prácticas que se presentan en la administración. Por lo que como el legislador no puede preverlo todo, es necesario atribuir al Ejecutivo determinadas materias para que dicte los reglamentos.

C) Los reglamentos, son necesariamente muy numerosos y el parlamento no llegaría a cumplir nunca esta tarea.

D) En ocasiones, antes de expedir el reglamento, se hace necesario consultar a los principales interesados. (70)

La expedición de reglamentos es potestad del Ejecutivo pero está obligado a expedir el reglamento, si la propia Constitución señala su existencia o si éste es necesario para la eje-

(69) Carpizo, Jorge. op.cit. p.108.

(70) María Díez, Manuel. op.cit. p.230-231.

cución de algunos preceptos.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo, es una facultad constitucional que no es delegable, por lo que ni los Secretarios de Estado, ni otro funcionario, puede reglamentar a nombre del Ejecutivo Federal.

La facultad reglamentaria, es propiamente de carácter legislativo, por lo que se considera una de las excepciones al principio de la separación de poderes; a pesar de que el reglamento ocupa un lugar secundario respecto a las leyes, ya que es a éstas necesariamente a las que se refiere. (71)

La afirmación anterior, tiene sus excepciones, como lo veremos al hablar de los reglamentos autónomos. .

Ha quedado establecido que el Presidente de la República, está facultado para expedir normas jurídicas, esto es, reglamentos de las leyes expedidas por el Poder Legislativo; asimismo, está facultado para expedir los denominados reglamentos autónomos, los que reciben este calificativo por no vincularse directamente con una ley, en cuanto que no la desarrollan, complementan o ejecutan, en el concepto de que en ésta facultad reglamentaria, no participa de modo alguno el Poder Legislativo.

El fundamento legal de los reglamentos autónomos, lo encontramos en el artículo 21 constitucional, que hace referencia a reglamentos gubernativos y de policía, y en el artículo 27 de la propia ley fundamental, por lo que se refiere al establecimiento de zonas vedadas.

(71) Moreno, Daniel. op.cit. p.424.

Por su parte el tratadista Briseño Sierra señala, que los artículos 10 y 21 constitucionales, si se revisan, se advertirá que no introducen la facultad reglamentaria para las cuestiones de policía y buen gobierno; así, el artículo 10 de la -- Constitución, habla de reglamentos de policía, pero no consigna que éstos serán de la competencia administrativa y ni siquiera intenta caracterizarlos. El autor citado, apunta que no obstante, en el artículo 21 constitucional sí se habla de reglamentos gubernativos, de manera que al enumerarlos junto a los de policía, pudiera inferirse que se trata de aquellos que provienen del Ejecutivo Federal. (72)

El reglamento tiene la misma naturaleza que una ley del Congreso, pero su diferencia estriba en que regula aspectos específicos o concretos de una materia que ya ha sido tratada por una ley del Congreso. Por otra parte, la ley es autónoma porque su existencia no depende de que haya un reglamento de la misma, no así el reglamento que para existir requiere previamente de la existencia de la ley. No obstante, como se ha dicho, existen reglamentos autónomos que no requieren de una ley para su existencia, sino que su fundamento se encuentra directamente en la Constitución.

3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Otro medio legislativo con que cuenta el Presidente de la República, es la facultad que conforme al artículo 89 frac-----

(72) Ob. cit. p.66 a 68.

ción X de la Constitución, se le confiere para celebración de -
tratados internacionales, los cuáles de acuerdo con el artículo
133 de la ley Suprema, constituyen, junto con las leyes del Con
greso de la Unión y la propia Constitución, la ley suprema de -
la República.

En su calidad de jefe de Estado, el Presidente de la Re
pública es el órgano exclusivo de las relaciones internaciona--
les del país. Al Ejecutivo le corresponde dirigir las negocia--
ciones diplomáticas y celebrar los tratados internacionales, so
metiéndolos a la ratificación del Senado de la República; se ha
ce la observación que únicamente a su ratificación y no a su --
consejo, como sucede en el sistema constitucional norteamérica--
no.

Lo que el Presidente de la República acuerda a través -
de los tratados internacionales, se aplica en la legislación in
terna y éste es el medio por el cuál el Ejecutivo Federal legis-
la.

La facultad del Presidente de la República para cele---
brar tratados internacionales, encuentra sus límites en la pro-
pia ley fundamental, ya que el Ejecutivo no podrá celebrar tra-
tados que infrinjan la misma, restrinjan la soberanía de los Es
tados, violen las garantías individuales o puedan alterar la --
forma de gobierno. Otra restricción al ejercicio de ésta facul-
tad, la establece el artículo 15 constitucional, que prohíbe la
celebración de tratados para la extradición de reos políticos,-

así como la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el ilícito, la condición de esclavos; ni la celebración de convenios o tratados por virtud de los cuáles se alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano.

Se ha dicho, que la dirección de la política internacional por parte del titular del Poder Ejecutivo, pueden provocar compromisos políticos del país, respecto de los demás Estados.-- Jurídicamente, el compromiso puede llegar a determinarse con mayor precisión:

1. Realización de determinados actos jurídicos internacionales.-- En la facultad que tiene el Poder Ejecutivo, para la conducción de la política internacional, ésta requiere de múltiples pronunciamientos y acuerdos. En esta actividad, los otros poderes, en principio, no tienen ningún control, y sin embargo, el Presidente de la República puede comprometer a la Nación con tales actos.

Estos acuerdos en la práctica internacional, se denominan "acuerdos internacionales", se han efectuado sin control alguno por parte de los otros poderes federales, ya que en ocasiones los Secretarios de Estado, han emitido declaraciones que -- posteriormente han sido la base de acuerdos de tipo comercial o cultural, y sin que éstos lleguen a constituir tratados o convenios internacionales propiamente dichos; comprometiendo de manera directa la actividad del gobierno.

Como se anotó, la aprobación por parte de la Cámara de Senadores, se refiere únicamente a tratados y convenciones diplomáticas en su sentido estricto, dejándolo en libertad al Ejecutivo para celebrar acuerdos internacionales, que no constituyan necesariamente tratados o convenciones.

El acuerdo se define: "Es el acto por el que las Partes de un tratado, manifiestan su voluntad de obligarse mutuamente. Asimismo, este concepto se emplea en ocasiones como sinónimo de tratado..." (73)

2. Ratificación de tratados o convenciones diplomáticas: Es necesario considerar primero el hecho de que el partido dominante del que procede el Presidente de la República, controla la totalidad de la Cámara de Senadores, que en éste supuesto -- actúa, al menos formalmente, como órgano de control, lo que le otorga al Ejecutivo una amplia primacía en los tratados o convenciones diplomáticas que negocie y que más tarde pretenda se aprueben.

3. Celebración de un tratado por canje de notas.- La -- práctica internacional y la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, reconocen la celebración, aceptación y ratificación de un tratado por el procedimiento de canje de notas diplomáticas. Este proceso no lo prevee la Constitución vigente sin embargo, el Presidente de la República puede, por conducto del Secretario de Relaciones Exteriores, celebrar un tratado -- con otro país por el procedimiento de canje de notas diplomáti-

(73) Raúl Valdés y Enrique Loaeza Tovar. "Terminología usual en las relaciones internacionales". III. Derecho diplomático y tratados. S.R.E. México, 1976. p.52.

cas y éste tratado obligar internacionalmente al Estado Mexicano, sin que haya intervenido en ningún momento el Senado; se afirma que éste medio plantea un evidente signo de preponderancia del Presidente de la República en México. (74)

El canje de notas, se define: "Intercambio de documentos internacionales entre los Estados. El canje puede ser de instrumentos de ratificación, de aceptación, de aprobación o de adhesión. Asimismo, existe el canje de notas, que se ha vuelto una forma muy común de pactar. El art.13 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados dispone que el consentimiento del Estado para obligarse por un tratado podrá manifestarse por canje de notas, cuando dichos instrumentos así lo dispongan, o cuando conste de otro modo que ése será su efecto". (75)

Anteriormente se ha visto, como existen actos internacionales que no constituyen tratados o convenciones diplomáticas y que puede celebrar el titular del Poder Ejecutivo y obligar internacionalmente al Estado mexicano, constituyendo por tanto una forma de legislar del Presidente de la República.

Asimismo, la celebración de tratados por canje de notas diplomáticas, se ocasiona de igual forma la modificación del orden jurídico interno.

El Presidente de la República al celebrar tratados y convenciones diplomáticas, dicha facultad se entiende implícita en la potestad que tiene para dirigir las relaciones exteriores

(74) Perezniato Castro, Leonel. "El predominio del poder ejecutivo en latinoamérica". op.cit. p.387.

(75) Raúl Valdés y Enrique Loaeza Tovar. op.cit. p.55.

del país; por tanto la facultad del Senado para aprobar los -- tratados y convenciones diplomáticas, es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condi-- cionada, al no aceptar el tratado o partes de él. (76)

Asimismo, la interpretación, puesta en efecto, la abro-- gación y la denuncia de los tratados, es facultad exclusiva del Presidente de la República y el marco constitucional es la atri-- bución que posee para dirigir las negociaciones diplomáticas -- del país.

Resumiendo, el Presidente de la República al celebrar - tratados internacionales, y siendo éste medio una forma de le-- gislar con que cuenta el Presidente de la República, según se - desprende del artículo 133 constitucional, cabe señalar que el Ejecutivo tiene un margen bastante amplio de negociación respec-- to de los tratados y convenciones diplomáticas, en el que no in-- terviene de manera alguna el Poder Legislativo a través de la - Cámara de senadores; ya que hasta aquí, la conducción de las re-- laciones internacionales, queda completamente en manos del Pre-- sidente de la República, como jefe del Estado mexicano. La in-- tervención del Senado, se concreta únicamente al aspecto formal de la ratificación de los tratados, no teniendo en la práctica facultad para fungir como un verdadero órgano de control en la actuación del Ejecutivo. Asimismo, en el supuesto de que un tra-- tado resulte anticonstitucional, será el Poder Judicial Federal el único que podrá pronunciarse al respecto, a través de juicio

contradictorio, de acuerdo con el artículo 104, fracción I de la Constitución.

Por último, es de resaltar la situación de carácter político, como lo es el hecho de que el partido del Presidente de la República, cuenta con la totalidad de los integrantes en la Cámara de senadores, lo que viene a sumarse en ésta delicada facultad legislativa del Ejecutivo; otorgándole una más amplia intervención en lo que a celebración de tratados se refiere, -- por ser éste alto funcionario jefe indiscutible de dicho partido.

B. FACULTADES JURISDICCIONALES.

Dentro de la competencia constitucional del Presidente de la República, además de las facultades administrativas y legislativas en que interviene, incluye asimismo por modo excepcional, facultades jurisdiccionales.

Tradicionalmente, se ha considerado que los actos jurisdiccionales del Ejecutivo, son los realizados en:

- A) El tribunal fiscal de la federación.
- B) El tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- C) Las juntas federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje.
- D) Las cuestiones agrarias.

Al respecto, vamos a exponer los argumentos doctrinarios que en relación se han formulado, para determinar su ubicación constitucional.

Por su parte el tratadista Jorge Carpizo, señala que en la actualidad no existe fundamento legal ni teórico para afirmar que el Tribunal Fiscal de la Federación, es parte del Poder Ejecutivo, ya que esencialmente guarda las mismas relaciones -- que dicho poder tiene con cualquier otro tribunal judicial.

Dicho tratadista funda su afirmación al señalar, que el Tribunal Fiscal de la Federación, al ser creado por la ley de Justicia fiscal de 1936, fué un clásico tribunal de justicia delegada, porque dictaba sus resoluciones en nombre del Presidente de la República, es decir que formalmente estaba enclavado en la esfera del Poder Ejecutivo, pero con plena autonomía para dictar sus fallos, ya que no dependía de ninguna autoridad administrativa. (77)

En la legislación fiscal vigente, concretamente en el artículo 10. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se menciona que el referido tribunal, se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos; por lo que no hay fundamento legal para encuadrar al Tribunal Fiscal de la Federación, como parte del Poder Ejecutivo.

En lo relativo al tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dicho tribunal se estableció en 1971 y en el artículo 10. de su ley Orgánica, se señala que está do-----

(77) Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales". UNAM (La gran enciclopedia mexicana). México, 1983. p.192.

tado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa.

La competencia de dicho tribunal es genérica para conocer de todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal, con exclusión de la materia tributaria, encomendada al Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicho tribunal no es de justicia delegada y no existe argumento para afirmar que formalmente se encuadra dentro de la esfera del Ejecutivo. (78)

Al respecto, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 60. primer párrafo, establece: -- "La función jurisdiccional en el orden administrativo, estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 constitucional y regido por la ley que para el efecto se dicte".

Se afirma que un tribunal no será autónomo, si sus mien bros no tienen aseguradas las garantías judiciales indispensables para su autonomía, independencia y dignidad. (79)

Para Fix Zamudio, lo importante es que esos tribunales sean autónomos, es decir, que puedan decidir en forma imparcial y supra-partes, entonces poco trascendente es que se encuentren dentro o fuera de la esfera de la propia administración y que pertenezca o no al departamento judicial; agregando que dicho tribunal mantiene una situación similar a la de los tribunales -----

(78) Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". op.cit. p. 171.

(79) Carpizo. ob.cit. supra nota 77. p.177.

judiciales: completa independencia para dictar sus resoluciones.

Estos tribunales tienen su base constitucional y son establecidos por leyes similares a las que crean los tribunales judiciales, las que señalan su competencia; no siendo por tanto tribunales de justicia delegada.

Para la doctrina, éstos tribunales son iguales a los otros, con la particularidad de que van a conocer de controversias que poseen ciertas particularidades, afirmando que son tribunales de jurisdicción especializada, en cuanto especializado es el objeto, los casos y los supuestos de su competencia. (80)

Se han expuesto los siguientes argumentos, para señalar que tanto el tribunal fiscal de la federación como el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuadran dentro del Poder Judicial:

1. Son tribunales similares a los judiciales, con plena autonomía e independencia.

2. Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal; es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que al igual que cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una Corte de jerarquía superior - encuadrada dentro del Poder Judicial.

3. En principio, los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales.

4. La jurisprudencia de la Suprema Corte, les es obligada

(80) Ibid. p.194.

toría, lo mismo que la de los tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial. (81)

En cuanto a la naturaleza de los tribunales administrativos y para poder establecer su ubicación, es preciso señalar, que en cuanto al tribunal fiscal de la federación, en un principio se discutió la constitucionalidad de dicho tribunal, por estimar que estaba formalmente situado dentro de la administración y por ello invadía la esfera del organismo judicial; pero su situación se regularizó, así sea en forma indirecta, con la reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución, por decreto de 30 de diciembre de 1946, y en forma expresa en la modificación al mismo precepto por el diverso decreto que entró en vigor en 1968; por lo que a partir de entonces, se advierte una tendencia hacia la creación de tribunales administrativos.

Es de resaltarse en cuanto a las reformas citadas, el hecho de que con éstas se dotó de autonomía a los tribunales administrativos, ya que sus fallos son dictados ya no en representación de ninguna autoridad, sino que cuentan con absoluta autonomía para resolver.

Por otra parte, Fix Zamudio destaca que la situación de los tribunales administrativos, tiende a desplazarse hacia el ámbito del organismo judicial, aún cuando no pertenezcan formalmente al mismo, si se toma en cuenta que la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el Código fiscal de 1938, dispusieron que el tribunal fiscal federal, debía dictar sus fallos en representación

(81) Carpizo, "El presidencialismo mexicano." op.cit. p.171

del Ejecutivo Federal, por lo que ejercía una jurisdicción delegada; pero ya en las leyes orgánicas de los tribunales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal de la Federación, se abandona este principio, estableciendo la plena autonomía de ambos -- tribunales para dictar sus resoluciones. Por lo que deben considerarse como órganos autónomos, independientes de los tribunales ordinarios. (82)

En cuanto a los tribunales laborales, se afirma que formalmente son parte de la administración pública, con plena jurisdicción y con atribuciones para ejecutar sus laudos; sin embargo, se ha insistido que las Juntas son órganos administrativos, tribunales administrativos que dependen formalmente del -- Presidente de la República, aunque materialmente expidan actos jurisdiccionales.

El Dr. Jorge Carpizo se pronuncia al respecto, afirmando que las Juntas de Conciliación y Arbitraje pueden ser encuadradas dentro del Poder Judicial, sin desconocer que los funcionarios judiciales de éstas tienen nexos estrechos con las autoridades administrativas del trabajo, lo que puede menoscabar la independencia con que deben actuar. (83)

El mencionado tratadista afirma por otra parte, que la vinculación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje con el Poder Ejecutivo, es únicamente formal, porque si los jueces laborales no gozan de completa independencia frente a la administración, no podrán realizar su tarea en forma satisfactoria.

(82) "Las Experiencias del Proceso Político-Constitucional en México y España". (Organismo judicial y ministerio público). UNAM. México, 1979. p.346.

(83) Ob. cit. supra nota 81. p.174.

Dentro de la legislación laboral, encontramos preceptos que muestran una vinculación cercana entre las Juntas y la administración pública, así por ejemplo, de acuerdo al artículo 625 de la Ley Federal del Trabajo, son las autoridades administrativas, quienes determinan el número de personal jurídico con que contarán las juntas.

Asimismo, el artículo 633 del ordenamiento citado, establece que los presidentes de las juntas especiales, serán nombrados cada seis años por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por el Gobernador del Estado o por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Los preceptos anotados, parecen indicar que las Juntas son órganos administrativos, advirtiéndose que los presidentes de las juntas especiales, no son empleados de confianza, desde el momento en que la legislación laboral, indica las causales de destitución; asimismo, el representante del gobierno en las Juntas, no depende jerárquicamente de ningún funcionario administrativo, ya que en caso contrario se afectaría la labor jurisdiccional que tiene encomendada.

Por su parte, Roberto Ríos Elizondo, comparte la idea de que los tribunales laborales y de lo Contencioso administrativo, forman parte del Poder Ejecutivo, al establecer que desde el punto de vista material, el Estado realiza actos jurisdiccionales en el área de cada uno de los otros dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo y muy particularmente en el ámbito de és-

te último, pues en él funcionan tribunales de lo Contencioso - Administrativo y laborales. (84)

En cuanto a la actividad jurisdiccional del Ejecutivo - se afirma: "Influencia marcada posee el Presidente de la República sobre la actividad jurisdiccional, ya que interviene en el nombramiento de los principales funcionarios judiciales, por que se requiere de su concurso para que los tribunales funcionen eficazmente (al proporcionarles los recursos económicos) o porque incluso en su órbita se encuentran ubicados, al menos -- formalmente, algunos tribunales de carácter administrativo, como sucede con los laborales o el Fiscal de la federación". (85)

Se anota en la doctrina que gran parte del inmenso poder del jefe del Ejecutivo en México, proviene del papel que -- juega como árbitro en las relaciones obrero patronales; así el artículo 123 de la Constitución, otorga al Ejecutivo el carácter de árbitro en la conciliación de los intereses entre capital y trabajo. De igual modo, por medio de las Juntas de conciliación y arbitraje, el Ejecutivo Federal interviene en los conflictos obrero patronales, teniendo las juntas facultades para calificar las huelgas de los trabajadores y los paros patronales como lícitos e ilícitos. (86)

Todo ello permite al Presidente de la República, un amplio margen de negociación con las organizaciones obreras, empresariales y de presión.

A lo anterior debe agregarse el llamado tribunal fede--

(84) Ob.cit. p. 347.

(85) Valencia Carmona, Salvador. op.cit. p.115.

(86) Rosa Isabel Estrada. "El predominio del poder ejec...." op.cit. p.250.

rel de Conciliación y Arbitraje, de carácter tripartita, mismo que tiene como función la de resolver las controversias entre - los organismos públicos de la federación y del Distrito Federal y sus servidores, en términos de la fracción XII apartado B) -- del artículo 123 constitucional.

El tribunal federal de Conciliación y Arbitraje, jurídicamente no depende de ningún órgano administrativo, siendo un tribunal autónomo con plena jurisdicción.

En cuanto a las cuestiones agrarias, el artículo 27 de la Ley Fundamental, contempla tres facultades jurisdiccionales del Presidente de la República: A) Controversias por límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten - entre dos o más núcleos de población. En estos casos, el Ejecutivo Federal resuelve en primera instancia, de conformidad con el procedimiento que regula la ley agraria. Asimismo, si la resolución presidencial no satisface a alguno de los poblados contendientes, el inconforme tiene el derecho de impugnarla en segunda instancia, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de su ejecución inmediata. (87)

La segunda facultad jurisdiccional que contempla el artículo 27 constitucional, es la que establece la facultad de resolver las solicitudes de restitución o dotación de tierras o - aguas.

Las resoluciones restitutorias de tierras y aguas, por su propia naturaleza, ostentan el carácter de actos jurisdicció

(87) Burgoa, Ignacio. op.cit.p.864.

nales que emite el Presidente de la República, índole de la -- que también pueden participar las resoluciones dotatorias, si -- en el curso del procedimiento agrario respectivo, en la primera o segunda instancia, se planteó alguna cuestión contenciosa por los dueños, poseedores o propietarios de los predios sobre los que se finque la dotación. (88)

Por último, lo establecido en el último párrafo del precepto citado, al señalarse que "se declaran revisables todos -- los contratos y concesiones..... y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios -- graves para el interés público". (art.27, frac.XVIII)

No obstante, que se ha reconocido en la doctrina mexicana que los conflictos derivados de la aplicación de las disposiciones relativas a las cuestiones agrarias, dan lugar a verdaderos procesos, los mismos se atribuyen por mandato constitucio--nal a autoridades administrativas federales, dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria y por ende del Ejecutivo. (89)

Con relación a la facultad jurisdiccional, derivada de las cuestiones agrarias, que posee el Presidente de la República, nos permitimos transcribir algunos preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria, relacionados con nuestro estudio:

"Art. 2o. La aplicación de esta ley está encomendada a:
I. El Presidente de la República.
II.....

Art.3o. La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar -- ésta y las demás leyes agrarias....Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de

(88) Ibid. p.865.

(89) Fix Zamudio, Hector. op.cit. p.357.

la República.

Art.8o. El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas-- las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar - plenamente los objetivos de esta ley y sus "resoluciones" definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.....

Art.16o. Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:
I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser - resueltos por el Presidente de la República o por - el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;
II..... "

Derivado de la Constitución y de los preceptos de la -- Ley Federal de Reforma Agraria, resulta obvio que el Presidente de la República, sí interviene en los conflictos agrarios, llevando a cabo una labor de naturaleza jurisdiccional.

C. FACULTADES DE NOMBRAMIENTO.

La facultad que constitucionalmente tiene el Presidente de la República, para designar y nombrar a una serie de funcionarios del Estado mexicano, le concede al Presidente una gran - influencia personal.

A este respecto, Salvador Valencia afirma que: "dentro de las atribuciones administrativas del Presidente de la República, sobresale la potestad de nombramiento que éste realiza, - lo que le permite el control indiscutible del aparato gubernamental y sustenta en buena parte su ascendiente en el orden político". (90)

(90) "El poder ejecutivo latinoamericano". op.cit. p.103.

El artículo 89 de la Ley Fundamental, en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII señalan una serie de nombramientos cuya realización es privativa del titular del Poder Ejecutivo - Federal.

Los nombramientos que establecen las fracciones citadas, se clasifican en: nombramientos absolutamente libres o casi libres; nombramientos que necesitan ser ratificados por alguna de las Cámaras o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; nombramientos que se realizan con sujeción a lo dispuesto - en la ley.

En cuanto a la primera clasificación de nombramientos - el Presidente de la República, de acuerdo a la primera parte de la fracción II del artículo 89 constitucional, puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador - General de la República, así como al jefe del Departamento del Distrito Federal.

Al respecto, a manera de comentario diremos que, durante la Constitución vigente , se propuso dentro del Congreso -- Constituyente, la sujeción de los nombramientos de los Secretarios de Estado a la aprobación de la Cámara de diputados. Sin embargo, la tradición se impuso, así como la influencia de las corrientes doctrinarias dominantes y la reacción frente al gobierno congresional que consagró la Constitución de 1857, hubiera hecho imposible su aceptación.

Por otra parte, se dice que son nombramientos casi com-

pletamente libres, porque jurídicamente el titular del Ejecutivo, tiene un amplio margen para designar a los funcionarios señalados; pero cabe señalar que para poder ser designados, deben cumplirse por lo que respecta a los Secretarios de Estado, los requisitos que menciona el artículo 91 constitucional y en lo relativo al Procurador General de la República, se debe observar lo señalado en cuanto a sus características personales, por el artículo 102, primer párrafo de la Constitución.

Se afirma, que este tipo de nombramientos, constituye uno de los mecanismos que hacen gravitar la balanza del poder en favor del Ejecutivo, por lo que podría ser uno de los elementos que configuran un presidencialismo reforzado. (91)

En cuanto al segundo tipo de nombramientos, al concurrir tanto el Ejecutivo Federal y las Cámaras legislativas, es necesario precisar los casos en que intervienen éstas y el grado de su intervención.

Por su parte, el Senado debe intervenir para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República realice de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, según lo dispone el artículo 89 fracciones III y IV. Asimismo, la fracción II del artículo 76 de la ley fundamental, establece la facultad del Senado para la ratificación de los nombramientos que el Ejecutivo lleva a cabo de los funcionarios señalados, en los

(91) "El predominio del poder ejecutivo en latinoamérica". op. cit. p.74.

términos que disponga la ley.

Hay que señalar, que la intervención del Senado en los mencionados nombramientos, se debe a la naturaleza de consejo - que se le otorgó en la Cámara alta de los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, se advierte que los nombramientos que realiza el Presidente, de los cónsules y demás jefes superiores de hacienda y de las fuerzas Armadas, constituye una creación de - nuestro sistema constitucional, ya que la constitución norteamericana no lo regula.

La Constitución Política vigente, sólo requiere el concurso del Senado para el nombramiento de los altos funcionarios de la federación, pero no así para su remoción, que es libre en el caso de los altos funcionarios de hacienda y de los agentes diplomáticos; por disponerlo así, la fracción II del artículo - 89; así como tratándose de la remoción de los jefes superiores de las fuerzas Armadas.

En cuanto al nombramiento con aprobación del Senado, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Nacionales, se entiende que son todos aquellos a partir del grado de coronel en adelante.

La Comisión Permanente puede sustituir al Senado en la aprobación de los nombramientos que el Ejecutivo Federal efectúa de los funcionarios que señalan las fracciones III y IV del artículo 89, ya que así lo autoriza la fracción XVI del propio precepto constitucional.

Otro de los nombramientos que precisa de la ratificación de la Cámara de Senadores, es el relativo a la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la fracción XVIII del citado artículo 89. En este caso, también tiene intervención la Comisión Permanente, cuando el Congreso no está en sesiones.

Tanto en el sistema mexicano como en el norteamericano la intervención del Senado, es relativamente más reducida que la del Ejecutivo en el nombramiento de los miembros del Poder Judicial Federal; pues tanto la Cámara de Senadores y la Cámara alta, nunca están en posibilidad de elegir al sujeto que se considera idóneo, y el eventual rechazo del candidato propuesto por el Ejecutivo, no le garantiza que el nuevo candidato propuesto, será de su agrado.

Lo anterior, aunado al hecho de que el nombramiento de los miembros de la Suprema Corte es vitalicio, y que su destitución sólo procede por responsabilidad oficial o penal y por ser los componentes de uno de los poderes federales, explica ampliamente porqué la elección es particularmente importante.

Asimismo, cabe señalar que la eventual oposición del Senado a los referidos nombramientos, sería superable a través -- del mecanismo que señala el artículo 96 constitucional, en virtud del cuál, tras la reiteración de la negativa del Senado para ratificar los nombramientos propuestos por el Presidente de la República, el tercer nombramiento que el Ejecutivo le someta

surtirá efectos provisionalmente, aún en el caso de ser rechazado, y será hasta el siguiente periodo de sesiones ordinarias en que podrá ser cuestionado nuevamente por la Cámara, y eventualmente separado se su encargo el funcionario nombrado provisionalmente.

En la práctica constitucional de nuestro país, no se ha presentado el supuesto apuntado, ya que el Senado no ha objetado los nombramientos que el Ejecutivo de la Unión, ha sometido a su ratificación.

Por su parte, la Cámara de Diputados también tenía intervención en materia de nombramientos realizados por el Presidente de la República; su intervención se precisaba cuando el Ejecutivo designaba Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos nombramientos deberían ser aprobados por dicha Cámara, en términos del artículo 89, fracción XVII.

Actualmente, con las reformas introducidas a la Constitución, dicha facultad pasó a ser privativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La última clasificación de nombramientos del Ejecutivo, los encontramos tanto en el tercer supuesto de la fracción II del artículo 89, así como en la fracción V del propio precepto constitucional.

De acuerdo a la fracción II del artículo 89, el Presidente de la República está facultado para nombrar y remover li-

brevemente a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes secundarias; este supuesto se refiere a los empleados de la burocracia federal,

El régimen jurídico de todos estos empleados, está enmarcado en el apartado b) del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria; dicho ordenamiento legal contiene las reglas de admisión, promoción y cese de éstos trabajadores.

Por lo que se refiere a la fracción V del artículo 89 - atribuye al Presidente, el nombramiento de los demás oficiales (excluido el de coronel hacia abajo) del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

Se afirma, que estos nombramientos no son facultad discrecional del Ejecutivo Federal, sino que tiene que apegarse en este caso, a lo dispuesto en la Ley de Ascensos y recompensas - del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. (92)

Por otra parte, el hecho de que el Presidente de la República nombre y remueva libremente al gobernador del Distrito Federal, ésta circunstancia, además de que constitucionalmente el Distrito Federal está gobernada directamente por el Ejecutivo Federal (art. 73 frac.VI base Ia. de la Constitución), ha ocasionado que en la doctrina se afirme, que ésta circunstancia presenta dos aspectos: el acento puesto en la centralización y el predominio del Poder Ejecutivo, respecto a los otros poderes federales, así como su situación de órgano de decisión del país. (93)

(92) Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". op.cit. p. 118.

(93) Ibid. p. 167-168.

El Procurador General de la República, también es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Al Procurador General, la Constitución le atribuye funciones y poderes muy importantes, contenidos en el artículo 102 y 21; -- destacándose, que es el Procurador General de la República, qui en ejerce la acción penal, de conformidad con dichos preceptos, de lo que se infiere que por la situación que guarda con el Ejecutivo Federal, queda en manos del propio Presidente, el ejercicio de tan importante atribución.

Además de los nombramientos que conforme al artículo 89 de la Constitución, tiene facultad de realizar el Ejecutivo, la propia ley fundamental en el artículo 27, fracción XIII, además de referirse a éste alto funcionario como la Suprema Autoridad agraria, lo autoriza para nombrar a los cinco integrantes del - Cuerpo Consultivo Agrario.

Con acertada precisión, se ha afirmado que: "El Presidente de la República, tiene intervención en la integración y - funcionamiento del Poder Judicial, ya que nombra a los minis---tros de la Corte, a los magistrados del tribunal Superior de -- Justicia del Distrito Federal,....tiene también la facultad de nombramiento de los magistrados del tribunal fiscal de la federación , sujetos a la ratificación del Senado, y su interven---ción también es decisiva en la integración de los tribunales la borales. Asimismo, tiene importantes facultades en materia de - licencias, renunciaciones y remociones del Poder Judicial Federal y

del Distrito Federal". (94)

La misma Ley Fundamental en el artículo 76 fracción V - preve otro supuesto de intervención del Ejecutivo en materia de nombramiento; señalando al respecto: "Son facultades exclusivas del Senado: V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los - poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso - de nombrarle un gobernador provisional....El nombramiento de - gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presi dente de la República, con aprobación de las dos terceras par-- tes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comi--- sión Permanente, conforme a las mismas reglas".

En el supuesto que estamos tratando, hay que distinguir dos momentos: previa a la designación del gobernador provisio-- nal, procede de acuerdo con la Constitución, la declaratoria de desaparición de poderes; para que posteriormente se realice la designación de un gobernador provisional.

En este caso, como lo previene la Constitución, la in-- tervención del Ejecutivo Federal, se limita a proponer al Sena-- do la terna, de entre la cuál, éste deberá escoger al candidato que será nombrado con el carácter de gobernador provisional.

Al respecto, se resalta la situación que en Venezuela, el Presidente de la República, nombra por disposición constitu-- cional a los gobernadores de los Estados, los cuáles están obli-- gados a cumplir con las órdenes del Presidente de la República.

Además de las facultades de nombramiento, que conforme

(94) Madrid Hurtado, Miguel de la. op.cit. p.178.

a la Constitución Política y a las leyes secundarias, tiene el Presidente de la República, el autor Jorge Carpizo en su obra - "El presidencialismo mexicano", anota las denominadas facultades metaconstitucionales de nombramiento del Ejecutivo, las cuáles provienen del sistema político y se traducen en la designación, en la práctica, de los Gobernadores, de los principales - presidentes municipales, de los Senadores y de la mayoría de -- los diputados; agregando que es el Ejecutivo Federal, quien determina en última instancia, en cuanto a los candidatos del partido predominante. (95)

D. FACULTADES ECONOMICAS.

Una de las facultades de carácter económico, que tiene el Presidente de la República y que en la actualidad reviste -- una relevante importancia, por su trascendencia política, social y desde luego en el ámbito económico interno del país, es la relativa a los empréstitos.

De acuerdo con el artículo 73, fracción VIII de la ley suprema, el Congreso está facultado para:

A) Establecer las bases sobre las cuáles el Presidente de la República puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

B) Aprobar esos empréstitos.

C) Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

(95) Op.cit. p.120.

La misma fracción VIII establece las condiciones sobre las cuáles, se deberán celebrar dichos empréstitos; las que se rán para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria; así como las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con el artículo 29 constitucional.

El Congreso Federal, además de aprobar cada empréstito, fijará las normas según las cuales, el Presidente de la República puede celebrarlos, reglas que deberán ajustarse a la Constitución política.

Estos empréstitos, constituyen la parte fundamental de la deuda pública que el propio Congreso reconoce y manda pagar, a través de las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este aspecto de los empréstitos, es una materia muy delicada pues no solo compromete económicamente, sino políticamente al país, ya que como lo afirma Carpizo: "realmente las decisiones respectivas, las toma el Presidente de la República".

En materia hacendaria federal y en la del Distrito Federal, existen tres actos del Presidente de la República que revisten especial importancia, los que deben ser aprobados por el Congreso de la Unión o por la Cámara de Diputados y que son: La Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública.

Se afirma, que en los aspectos apuntados el Poder Legislativo, tiene lo que se denomina "el poder de la bolsa", ya que el Ejecutivo Federal no podrá recaudar, ni gastar un centavo - sí previamente no lo autoriza el Congreso de la Unión. (96)

La ley de Ingresos.- De acuerdo a la fracción IV del artículo 74 constitucional, la presentación del proyecto de Ley de Ingresos, es facultad exclusiva del Presidente de la República; dicho precepto señala que las leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, las presentará el Ejecutivo. Por tanto, es atribución del Congreso la aprobación de la Ley de Ingresos, conforme a la fracción VII del artículo 73 constitucional que señala la facultad de éste para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, aunque el Ejecutivo Federal tendrá que presentar el proyecto, primero a la Cámara de Diputados, de acuerdo al inciso h) del artículo 72 constitucional.

La Ley de Ingresos, es un catálogo de los ingresos y -- una enumeración de las materias sobre las cuáles se puede cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; pero la forma de llevarlos a cabo y demás aspectos, los definen las leyes especiales.

La importancia que reviste la Ley de Ingresos en manos del Ejecutivo Federal, estriba en que ejerce un control en todo lo referente a la política fiscal de la federación y del Distrito Federal; como lo señalan algunos autores, que han coincidido

(96) Ibid. p.143.

en que, está en manos del Presidente de la República, la determinación de la forma y modo de llevar a cabo los gastos. (97)

Para solventar dichos gastos, el Presidente de la Nación, hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita - el cuál plasmará en el proyecto de Ley de Ingresos, y como se - dijo, además de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se hace mención para acudir a otros ingresos, como son los empréstitos.

Se acepta que el Poder Ejecutivo sea el que elabore el Presupuesto, dado que es el órgano que tiene los elementos técnicos y la información necesaria para programar los ingresos y prever los gastos, además de que constitucionalmente está facultado para ello.

Al respecto, cabe señalar que cuando no existe un control legislativo eficiente, el hecho de que el Ejecutivo confeccione el Presupuesto, significa frecuentemente, que el Poder Legislativo lo aceptará en los términos propuestos, en ocasiones sin ninguna modificación.

Uno es el estatuto de los ingresos, que intrínsecamente es el Presupuesto de Ingresos, porque su posible rendimiento está en la previsión inevitablemente aleatoria del hacendista y otro muy diverso, según veremos, el estatuto de los gastos o egresos.

En el proyecto de Presupuesto de Ingresos, se expresa una norma legislativa que, como tal debe ser expedida por el -----

(97) Ver. Valencia Carmona. op.cit. p. 105 y Carpizo, op.cit. p.145.

Congreso de la Unión. El Presupuesto de Egresos, sí instituye una norma de administración, sujeta a la aprobación de la sola Cámara de Diputados.

De lo apuntado, se deduce al examinar la fracción VII del artículo 73 constitucional, que la Ley de Ingresos debe ser expedida por el Congreso Federal; por lo que contribuciones y gastos están ligados con relación de medio a fin, ya que para cubrir las erogaciones, se establecen las percepciones, como lo previene la Constitución.

El Presupuesto de Egresos.- La fracción IV del artículo 74 constitucional, faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, mediante el proyecto que le presente el Ejecutivo de la Unión.

El Presupuesto de Egresos, es la relación de gastos que se autorizan a los Poderes de la Unión; así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública.

El Presupuesto de Egresos tiene una duración anual, a partir del primero de enero y su aprobación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados; constitucionalmente el único gasto que se puede hacer, de acuerdo con el artículo 75 constitucional, es el relativo al establecimiento de una remuneración que se haya omitido en el Presupuesto, para lo cuál se entenderá como señalada, la establecida en el Presupuesto anterior o -

ley que estableció el empleo; y en relación con el artículo -- 126 constitucional, que dispone que no se puede hacer ningún - pago que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado - por una ley posterior, de lo que se deduce, que si el Ejecutivo necesita más recursos de los aprobados en el Presupuesto de Egresos, debe ser autorizado en una ley, siendo competencia de las dos Cámaras dicha aprobación. De esta forma, constitucionalmente el Presidente de la República solo realizará los gastos que le han sido autorizados en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior; debiendo emplear los recursos correspondientes, en los renglones autorizados.

Por su parte, Herrera y Lasso señala con acierto, que estatuir los impuestos es facultad legislativa del Congreso; - pero aprobar el Presupuesto o sea determinar los gastos públicos, es facultad exclusiva y ejecutoria de la Cámara de Diputados, que se manifiesta en un decreto. (98)

La afirmación anterior, se corrobora por lo establecido en el artículo 70 constitucional, que señala que toda resolución del Congreso tendrá carácter de Ley o Decreto.

La obligatoriedad no es la misma en materia de ingresos y egresos, en cuanto a los primeros, extienden su imperio a todos los contribuyentes; el estatuto de gastos sólo obliga al Poder Ejecutivo, autorizándolo para disponer de los ingresos públicos, con estricta limitación. (99)

Por otra parte, en la legislación tributaria, las en-

(98) Op.cit. p.164.

(99) Ibid, p.162.

tradas por lo indeterminado de su rendimiento, se calculan de modo aproximado; pero los gastos se precisan con rigurosa exactitud. La recaudación puede frustrar o superar los resultados previstos, pero la cifra de los egresos permanece inalterable.

El monto de los ingresos es siempre, una suposición, el de los gastos no lo es sino de modo secundario, porque aunque susceptible de disminución, no puede rebasar el máximo de las partidas aprobadas.

La Constitución otorga al Presupuesto de Egresos, el carácter de causa final, declarando reiteradamente que para cumplirlo, debe expedirse las leyes de impuestos.

Una vez establecido lo relativo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, resulta oportuno y lógico señalar que el control del presupuesto, incumbe constitucionalmente al Poder Legislativo, lo que es obvio, ya que como éste poder aprueba las decisiones presupuestales, a él también le corresponde constatar si tales decisiones han sido respetadas.

Al respecto, esto se encomienda a un órgano auxiliar del Congreso de la Unión denominado Contaduría Mayor de Hacienda, como lo señala el artículo 74, fracciones II, III y IV de la Constitución.

La Cuenta Pública.- De acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, señala que el objeto de la Cuenta Pública, es conocer los resultados de la gestión financiera pa

ra comprobar, si los gastos han seguido los criterios señalados en el Presupuesto, y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas.

Dicho precepto señala también, que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda, resultaran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas correspondientes del Presupuesto, o no fueren justificados o exactos los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades que señala la ley.

La Contaduría Mayor de Hacienda, es un órgano administrativo dependiente de la Cámara de Diputados, la que nombra a los jefes y demás empleados de ésta. (art. 74, frac.III)

A través de la Cuenta Pública, el Presidente de la República debe justificar tanto legal como contablemente, los gastos que ha efectuado y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados le señaló en el Presupuesto, siendo éste acto el más importante, ya que por éste medio, la Constitución requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado en cuanto a los gastos.

Se afirma que los controles legislativos constitucionales que implican la aprobación del Presupuesto de Egresos y la presentación de la Cuenta Pública, se convierten en meros formalismos, ya que realmente el Ejecutivo dispone de los fondos públicos con discrecionalidad casi absoluta. (100)

Por otra parte, la ley Sobre atribuciones del Ejecutivo

(100) Carpizo, Jorge. op.cit. p..149.

Federal en Materia Económica, faculta al Ejecutivo para intervenir en las diferentes etapas del proceso productivo o económico: producción, distribución y consumo,

Dentro de ésta ley, se autoriza al Ejecutivo a participar en las actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o prestación de servicios.

En México, con un régimen presidencial en el cual el Presidente de la República es jefe del Estado y del Gobierno, se ha incrementado enormemente la intervención del Estado en la actividad económica. Ello dió lugar al surgimiento del sector paraestatal de la Administración Pública, compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, cuyo potencial económico es igual o mayor al de la Administración Pública centralizada.

(101)

Como se ha visto, el titular del Poder Ejecutivo, posee una fuerte intervención, en casi todos los aspectos de la economía mexicana, tanto en materia de empréstitos, así como en lo relativo al Presupuesto, lo que ha originado que sea el Ejecutivo Federal, el que determine muchos de los aspectos de carácter económico que tendrán repercusiones en el ámbito interno, ello debido a la intervención que en este aspecto le otorgan tanto la Ley Fundamental como los ordenamientos legales secundarios.

(101) González Ruíz, Jose Enrique. op.cit. p.316.

Por otra parte, la intervención del Poder Legislativo - en los aspectos del Presupuesto y en materia de contratación de empréstitos con el exterior, no ha sido muy destacada y se puede decir que siempre ha estado acorde con los criterios presidenciales; no ejerciendo como debiera, las facultades que en és tos rubros le concede la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, ha jugado un papel muy importante el aspecto político del partido mayoritario, que agrupa a la ma yoría de los integrantes del Congreso, pudiendo condicionar la actuación de los legisladores en las facultades económicas, lle vadas a cabo por el Presidente de la República.

CAPITULO III.

**RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON LOS OTROS PODERES -
DE LA UNION.**

A. CONGRESO DE LA UNION.

1. Cámara de Senadores.
2. Cámara de Diputados.
3. La Comisión Permanente.
4. El juicio político de responsabilidad.
 - a) Presidente de la República.
 - b) Funcionarios.

B. PODER JUDICIAL FEDERAL.

1. La intervención del Ejecutivo Federal en la integración del Poder Judicial Federal.
2. Las garantías judiciales de los ministros de la -
Suprema Corte de Justicia.

III. RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON LOS OTROS PODERES DE LA UNION.

A. CONGRESO DE LA UNION.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo, son los poderes políticos y entre ellos existen múltiples relaciones, las cuales deben ser armónicas, para el buen funcionamiento de ambos poderes, siempre que dicha armonía no implique subordinación o pérdida de independencia de alguno de ellos.

Hemos de referirnos brevemente a algunos de los aspectos de éstas relaciones y entre los que destacan, los mencionados en los artículos 65, 66, 69 y 93 de la Constitución.

El artículo 65 constitucional, señala que habrá un solo periodo de sesiones entre el primero de septiembre y el 31 de diciembre y el artículo 66 del mismo ordenamiento, establece la intervención del Presidente, cuando las Cámaras no se pusieren de acuerdo en el término del periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo resolverá el desacuerdo.

En esta intervención, algunos autores señalan que equivale a una disolución de las Cámaras; sin embargo, el Dr. Jorge Carpizo indica con acierto, que no se trata de una disolución del Congreso, puesto que no es un régimen parlamentario sino presidencialista y consintiendo en la idea de disolución del Congreso, se estaría frente a un golpe de Estado. (102)

La intervención que menciona el artículo 66 constitu-----

(102) "El presidencialismo mexicano". op.cit. p.110.

cional, no se refiere a una disolución del Congreso, porque esto indicaría que los miembros del mismo, dejarían de ser representantes; lo que se debe aceptar en la intervención, es que -- simplemente el Ejecutivo indicará si se da por terminado tal periodo de sesiones.

Por otra parte, como se ha venido insistiendo, la mayoría de los miembros del Congreso legislativo, forman parte del mismo partido político mayoritario al que pertenece el Presidente de la República y que es su jefe máximo; por lo que en México se sigue la política y las acciones del Estado, según como los dicta el Presidente de la República.

El artículo 69 de la Constitución, dispone que el Presidente de la República asistirá a la apertura de sesiones del -- Congreso y presentará un "informe por escrito", en el que manifieste el estado que guarda la Administración Pública del país; aquí el aspecto jurídico de la presentación del Presidente ante el Congreso, pero el hecho de que en la práctica el Congreso recibe al Presidente cada primero de septiembre, con gran solemnidad y con todo el aparato de partidismo; se ve en el sentido político y como se ha pretendido en las últimas fechas, un racionalamiento en la Administración Pública, el gasto y la pérdida de tiempo de cada primero de septiembre, debería ahorrarse, evitando la ceremonia política.

Es por ello que el informe presidencial, a manera de comentario, en que el Ejecutivo pronuncia un discurso de más de -

dos horas, en el que resume las principales actividades de las diversas ramas de la Administración Pública; se justifican las medidas importantes, tomadas durante un año de gestión; se --- anuncian los principales proyectos que el Ejecutivo presentará a la consideración del Congreso y buen tiempo del discurso se reserva para el mensaje político, en que se menciona la actitud que tomará el Presidente de la República ante la situación general del país.

Por otra parte, el artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso, señala que el Presidente de la Cámara de diputados, al término del discurso informativo del Presidente de la República, dará contestación al mismo. Esta situación que no es constitucional, es para dar término al acto político que revisa el informe que cada primero de septiembre presentará por escrito el señor Presidente de la República, y al que no tiene que darse contestación, porque se supone, en la lógica constitucional que el Congreso desconoce hasta el momento dicho informe. Por lo que la contestación viene siendo un halago de un miembro del partido mayoritario a su jefe político.

Los antecedentes del informe oral, sí es que se le --- quiere dar un interés jurídico, lo encontramos en la Constitución española de 1812 y la Constitución mexicana de 1824; la primera señalaba: "El rey hará un discurso en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente y al que el presidente de ellas contestará en términos generales..."; la segunda en su -

artículo 68 ordenaba que "a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Federación, quién pronunciará un discurso análogo a éste acto tan importante y el que presida el Congreso contestará en términos generales". (103)

Como se ve, en los textos mencionados se plantea una idea distinta a la que señala el artículo 69 constitucional vigente, en que textualmente se dice: "A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República, presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país".

En los preceptos de la Constitución de Cádiz y la de 1824, tanto el rey como el Presidente de la federación, asistían como invitados a un acto meramente político, por lo que el rey podía proponer lo conveniente a las Cortes y el Presidente de la federación (Const. de 1824), pronunciará un discurso por el acto de apertura del Congreso. Sin embargo, en nuestra Constitución su artículo 69, no señala un acto político sino una obligación del Ejecutivo Federal a informar del estado que guarda la Administración Pública, puesto que él es, responsable de la misma, por lo que debe verse ésta situación, no como una visita protocolaria, sino como una obligación administrativa.

El artículo 93 constitucional señala, que luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, los Secretarios del despacho y los jefes de departamento administrativos, deberán rendir cuenta al Congreso Federal, de la situación que guarda

dan sus dependencias.

Con esto, se ha querido hacer un juego de régimen parlamentario y no presidencialista, pero analizando el precepto encontramos varias situaciones:

A) El precepto constitucional anotado, le da una libertad a los Secretarios para rendir la cuenta, ya que no señala fecha exacta y precisa.

B) De acuerdo a nuestro sistema constitucional, el responsable directo, no se requiere que lo haga público momento a momento, es el Presidente de la República, por lo que cuando los Secretarios llegan a rendir cuentas al Congreso, jurídicamente éste no tiene facultades para sancionar y ni siquiera hacer críticas a los simples colaboradores del Ejecutivo Federal.

A este respecto, el tratadista Felipe Tena Ramirez ha señalado: "Si la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de poderes. En lugar del Presidente y en su representación puede concurrir el Secretario del ramo para informar. La desaprobación de los hechos a que se refiere el informe, es reproche a la política del Ejecutivo, aunque en ocasiones la censura se hace a la persona del Secretario; por tanto el artículo 93 es un matiz puramente formal; ya que el Secretario de Estado no va a defender ante las Cámaras, la política del gabinete, no va a provocar un voto de aprobación o de censura de que dependa la

vida del gabinete, como ocurre en el parlamentarismo; va simplemente a informar en nombre del Presidente, a ilustrar a las Cámaras tocante a los hechos a que se refiere el informe". (104)

Por las situaciones señaladas, no se puede hablar de un régimen parlamentario, si acaso de una ficción o juego. Porque cabe una pregunta ¿qué sucede si al Congreso no le parece la actitud y aptitud del Secretario de despacho o jefe de departamento?. No podrá el Congreso formularle un juicio, ni siquiera podrá pedirle al Presidente su remoción, puesto que ésta facultad es de su exclusividad (art. 89, fracción II).

En cuanto al llamado que hace a los Secretarios de despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria, para cuando se discuta una ley o asuntos de sus respectivos ramos, esto es una situación meramente técnica puesto que como se ha señalado, el Ejecutivo Federal es el que en México, inicia, promulga y publica la ley y serán sus técnicos o colaboradores los que con conocimiento de causa, expliquen al Congreso las situaciones.

1. CAMARA DE SENADORES.

Existen múltiples facultades del titular del Poder Ejecutivo, que para su realización, se hace necesaria la intervención del Senado de la República.

(104) "Derecho Constitucional Mexicano" 21a. edición. Edit. Porrúa S.A. México 1985. p.261-262.

Así, tenemos que existen funciones de control por parte del Senado, ajenas a las funciones legislativas y que se encuentran en las diversas fracciones del artículo 76 constitucional.

De acuerdo a la fracción I del artículo 76, el Senado está facultado para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, -- con naciones extranjeras.

Dicha facultad del Senado, en nuestro sistema no ha producido el resultado deseado, pues nunca ha existido una oposición definitiva por parte del mismo a la política del Ejecutivo, como se ha visto en el capítulo relativo a los tratados internacionales.

En la propia fracción, se establece también como facultad del Senado, analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

En este supuesto, se deduce que el Senado tendrá como base para la realización de su labor, el informe presidencial, y posteriormente el informe que, conforme al artículo 93 constitucional, rinda el Secretario de despacho que corresponda.

De lo anterior, se aclara que ésta situación, no implica que el Senado pueda participar activamente en la orientación de la política exterior del Ejecutivo Federal, la cuál exclusivamente corresponde al Presidente de la República conforme al -

artículo 89 fracción X.

El artículo 76, fracción II de la Constitución señala, una serie de nombramientos de diversos funcionarios, los cuáles son realizados por el Presidente de la República con la ratificación del Senado, según se puede ver en el capítulo que antecede.

Las fracciones III y IV del artículo 76 constitucional, otorga al Senado facultades para autorizar la salida de tropas nacionales fuera del territorio nacional; el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de navíos de guerra extranjeros en aguas mexicanas, por más de un mes. La segunda de las fracciones señaladas, faculta al Senado para autorizar al Ejecutivo a disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.

Las funciones referidas están íntimamente ligadas con las facultades del Ejecutivo Federal para disponer de las fuerzas Armadas; siendo éste de acuerdo con los mandatos constitucionales, el comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que el Presidente de la República, tiene la facultad de nombrar a los altos jefes de las Fuerzas Armadas, con la ratificación de la Cámara de Senadores. Si el Presidente de la República, tiene la responsabilidad de cuidar la seguridad interior del país y la defensa exterior del mismo; resulta lógico que pueda disponer -

de las fuerzas armadas.

En lo relativo al paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, o del estacionamiento de escuadras de otros países, por más de un mes en aguas nacionales, se exige la aprobación del Senado, en virtud de que éstos movimientos requieren de un tratado internacional, en el que interviene el Senado por mandato constitucional. (105)

En lo relativo a la fracción V del multicitado artículo 76, referida a los nombramientos que dicha Cámara realiza de -- gobernadores provisionales, en virtud de haber sido tratada en el capítulo de nombramientos, sólo resta mencionar que la referida facultad se concreta a una ratificación por parte del Senado de la terna presentada por el Ejecutivo, aún cuando la ley fundamental atribuye el nombramiento al Senado.

La participación del Senado como órgano de control dentro del Estado, es una consecuencia directa de la aplicación -- del principio de colaboración, y al propio tiempo se habla en la doctrina de la concurrencia de los poderes, en la formación de la voluntad del Estado democrático moderno.

Las funciones de control pueden ejercitarse de dos maneras: ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, o bien como el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro. En el primer caso el control es recíproco y obligatorio, mientras que en segundo es unilateral y facultativo.

(105) Moreno, Daniel. op.cit. p.425.

Por otra parte, la actividad que despliega el Senado, - como la de cualquier otro órgano estatal, puede de manera inmediata repercutir sobre dos ámbitos: el de la población y el gobierno. (106)

La distinción entre los actos de control y delimitación se pueden observar en la intervención del Senado con relación a los tratados que suscriba el Ejecutivo Federal, el cuál a pesar de ser un acto intermedio, ya que tiene lugar después de la suscripción y antes de la ratificación, es un acto de control, en virtud de que la ratificación, es un acto que no implica el --- ejercicio de una facultad de decisión más allá de la autorización del Senado, y por otra parte, en nuestro sistema constitucional, la aprobación de un tratado a través de la concurrencia de las voluntades del Ejecutivo y del Senado, implica la creación de normas obligatorias conforme al artículo 133 constitucional. Por tanto, la intervención del Senado implica dos acciones: primero la Cámara de Senadores debe examinar el contenido del tratado o convención propuesto para su ratificación, con el objeto de determinar si existe o no alguna oposición con la Constitución general; en segundo lugar, su aprobación constituye la primera fase del acto complejo, que junto con la ratificación del Ejecutivo, hace entrar en vigencia al conjunto de normas -- contenidas en el tratado o convención, incorporándolas al orden jurídico nacional. (107)

Es, en función de la primera de las acciones del Senado,

(106) Barquín Alvarez, Manuel. op.cit. p.68.

(107) Ibid. p.69.

que se puede caracterizar como una función de control, toda vez que la ratificación se realiza dentro del marco constitucional preestablecido por el Poder Constituyente, y en su calidad de órgano de delimitación de los actos del Poder Ejecutivo.

La acción del Poder Ejecutivo, concurriendo con la ratificación del Senado para dar vigencia al tratado, puede asimilarse como una función materialmente legislativa y por ende de delimitación.

Asimismo, el Senado está facultado para conocer de las renunciaciones y licencias que los ministros de la Suprema Corte le presentan al Ejecutivo Federal, otorgando o negando su consentimiento, esto de acuerdo con la fracción VIII del artículo 76 constitucional; asimismo, señala la comentada fracción que es facultad del Senado otorgar o negar su aprobación a los nombramientos que el Presidente de la República realiza de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; situación que ya contemplamos.

Por otra parte, la fracción VII del precepto que se analiza, establece como facultad de la Cámara de Senadores, erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político, de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución.

En cuanto a ésta facultad, se precisa que en lo relati

vo a la responsabilidad del Presidente de la República, éste de conformidad con el artículo 108 constitucional, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Asimismo, en cuanto al procedimiento del juicio político al Presidente de la República, en estos casos corresponde a la Cámara de Senadores conocer de dicha responsabilidad en ambos casos, es decir, la comisión de delitos comunes por parte del Ejecutivo, se equipara a la de los delitos oficiales con el objeto de dar a un solo órgano, la posibilidad de resolver el juicio político.

Dentro de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en las que guarda relación con el Senado, la actuación de aquél en los aspectos analizados, ha tenido una amplia discrecionalidad ya que el Senado no ha desplegado una intervención muy activa en estos renglones.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal por ser el órgano exclusivo de las relaciones internacionales, ello ha originado que la intervención de los senadores, en estos casos, se concrete al aspecto formal, no ejerciendo un control hacia los actos del Ejecutivo en lo que a materia de tratados, convenciones diplomáticas y relaciones internacionales se refiere. Aunado a esto, encontramos que la ley fundamental no otorga al Senado efectivas facultades de control, ya que solo se precisa su intervención pero se omite el establecimiento de medidas que pudieran condicionar la actuación del Ejecutivo en un momento dado.

2. CAMARA DE DIPUTADOS.

De conformidad con los lineamientos constitucionales, - las relaciones principales que guarda el Ejecutivo Federal con la Cámara de Diputados, son las referidas a la materia hacendaria.

Así tenemos, que las iniciativas de leyes sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, deben presentarse inicialmente en la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 72 inciso h); aunque su tramitación posterior es normal, ya que también interviene el Senado.

El conocimiento en lo referente al Presupuesto anual de Egresos, corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, - según lo establece el artículo 74, fracción IV de la Constitución; en este caso el Senado queda excluido de su consideración. Asimismo, la Cámara de Diputados tiene atribuciones, para la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

Importante facultad posee la Cámara de Diputados en relación, con la presentación del Presupuesto de Egresos por parte del Ejecutivo de la Unión. En este caso la Cámara de Diputados, puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo.

Se afirma, que el poder de la Cámara de Diputados, es - en el sentido de poner en entredicho la honorabilidad de la administración y por tanto el prestigio del Ejecutivo quedaría a

merced de los diputados. (108)

El segundo párrafo de la fracción IV, preceptúa que el Ejecutivo Federal, habrá llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto, a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 de la Constitución; debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente, a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta Pública, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Continúa diciendo la fracción IV, que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiere exactitud o justificación de los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior, deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Como se puede ver, la intervención de los diputados conforme a ésta fracción, permiten una amplia intromisión en materia hacendaria, por un lado, aprobando o introduciendo modificaciones

(108) Carpizo, Jorge. op.cit. p.214.

ciones al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; y en lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública haciendo una evaluación, en el sentido de confirmar, si los ingresos han sido utilizados en los renglones aprobados en el Presupuesto, y si se han llevado a cabo los objetivos contenidos en los programas.

La intervención de los diputados en materia de revisión de la Cuenta Pública, se lleva a cabo por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Hemos de referirnos a los diversos factores que influyen en el funcionamiento de dicho cuerpo legislativo, con el propósito de establecer si la intervención de los diputados en esta materia, es realmente efectiva.

Jurídicamente, en el sistema mexicano, la selección de los candidatos que compondrán la Contaduría Mayor de Hacienda, serán propuestos por la propia Cámara y en cuanto a la designación de los miembros que deberán integrar la Comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, éstos de acuerdo con el artículo 47, fracción IV de la Ley Orgánica del Congreso, serán propuestos por la llamada Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

Los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor, la forman de manera definitiva y su funcionamiento será para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años, de conformidad con el artículo 51 de la Ley

Orgánica del Congreso General.

De las consideraciones señaladas, es de resaltarse el hecho de que en éstos aspectos, tiene fuerte influencia el partido mayoritario, a través de la intervención de la Gran Comisión, cuyo presidente es el líder del grupo parlamentario mayoritario, ello de conformidad con lo establecido por el artículo 46, fracción IV de la Ley Orgánica del Congreso. Además de que la Cámara de Diputados no cuenta con los profesionistas suficientes y capacitados para llevar a cabo en forma más destacada - sus facultades de control económico.

Como se mencionó en el capítulo respectivo, la Cámara de Diputados, tiene la intervención, conjuntamente con la del Ejecutivo en los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; facultad que dejó de ser de su competencia por Decreto de 10 de agosto de 1987.

Dicha facultad como se sabe, pasó a ser competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 73, fracción VI, base 5a. de la Constitución.

No obstante, el artículo cuarto transitorio del mencionado Decreto, establece que en tanto se instala la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los nombramientos de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, - continuarán siendo sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso.

Se agrega una facultad más de los diputados, en su rela

ción con el Poder Ejecutivo Federal, la cuál se precisa en la fracción I del artículo 74 de la Ley fundamental. Dicho aspecto comprende su intervención conjunta con el Senado, en la designación de Presidente de la República, en los términos apuntados por los artículos 84 y 85 de la Constitución, tema que ya contemplamos con antelación, por lo que su actuación en este caso, debe encuadrarse a los preceptos constitucionales y legales que permitan llevar a cabo, ésta importante atribución.

3. LA COMISION PERMANENTE.

De conformidad con lo establecido por el artículo 78 -- constitucional y el 107 de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a su integración, dicho órgano se compone de 29 miembros (art.78 const. y 108 de la Ley Orgánica del Congreso), de los cuáles quince son diputados y catorce senadores.

Sin embargo, actualmente y de conformidad con las reformas constitucionales introducidas por Decreto de fecha 29 de julio de 1987, publicado en el diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la integración de la Comisión Permanente aumentó el número de sus miembros; así el reformado artículo 78 constitucional establece: "Durante los recesos del Congreso de

la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto".

Asimismo, se adicionó el artículo decimonoveno a la Constitución Política, para quedar como sigue: "La Comisión Permanente se integrará con 37 miembros en los términos del artículo 78 de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión."

Cabe señalar a este respecto, a manera de comentario, que el artículo 65 constitucional, también fué objeto de reforma; por lo que habrá dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso. Señala el artículo 65: "El Congreso se reunirá a partir del 10. de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Periodo de Sesiones Ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias"

Estas reformas, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1986 y que surtirá sus efectos por disposición del artículo primero transitorio a partir del 10. de septiembre de 1989.

En virtud de las facultades que la Constitución le otorga a la Comisión Permanente, ésta asume algunas de las funciones del Congreso o de alguna de las Cámaras que lo integran.

Sin embargo, su función sustitutiva, no es en el aspecto

to legislativo de modo absoluto, ya que no cuenta con la facultad para intervenir en la creación o elaboración de las leyes; por lo que en dicho supuesto, no sustituye al Congreso.

Las atribuciones que la ley fundamental le otorga a la Comisión Permanente, han sido clasificadas en la doctrina como político-jurídicas, revistiendo un carácter provisional o definitivo, según el caso.

En cuanto a su carácter provisional, las decisiones de dicho organismo, quedan supeditadas a lo que resuelvan, de acuerdo con su competencia, ya sea el Congreso o alguna de las Cámaras legislativas.

Por lo que se refiere a las resoluciones con carácter definitivo, se trata de aquellas en las que no quedan sujetas a la ratificación de los órganos apuntados.

La Comisión Permanente al suplir a las Cámaras o al propio Congreso, en algunas de sus facultades, tiene una serie de relaciones con el Poder Ejecutivo, desprendiéndose éstas de lo señalado por la propia Constitución.

Conforme al artículo 79 constitucional, tanto el Ejecutivo como la Comisión Permanente concurren en la realización de diversos actos jurídicos.

Conforme a la fracción primera del precepto señalado, - la Comisión Permanente tiene facultad de prestar su consentimiento para que el Presidente de la República, pueda disponer de la Guardia Nacional, en términos del artículo 76, fracción IV.

Esta facultad que originalmente corresponde al Senado - cuando se encuentra en sesiones, carece de relevancia en virtud de que en nuestro país, no se ha organizado la Guardia Nacional.

La fracción segunda señala, que dicho cuerpo legislativo está facultado para recibir la protesta del Presidente de la República, de los ministros de la Corte y de los magistrados -- del Distrito Federal

Esta fracción contempla tres supuestos de intervención de la Comisión Permanente. En cuanto al primero, se trata del - caso de nombramiento de un Presidente de la República con carácter provisional, de conformidad a lo establecido por los preceptos constitucionales 84 y 85; y el caso que establece la fracción IV del artículo 79 constitucional, en el cuál la Comisión nombra un Presidente interino, cuando se concede licencia al -- Presidente en funciones hasta por un término de 30 días.

En cuanto al segundo de los supuestos, éste tiene relación con los nombramientos que realiza el Ejecutivo Federal de los Ministros de la Corte, en términos del artículo 89 fracción XVIII.

Por último, en lo relativo a recibir la protesta de los Magistrados del Distrito Federal, nombrados por el Presidente - de la República, en términos del artículo 89 fracción XVII.

Lo establecido por la fracción tercera, se ha dicho en la doctrina que resulta redundante al establecer: "Resolver los asuntos de su competencia...", y en lo relativo a recibir ini--

ciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, es un trámite de carácter administrativo.

La fracción IV establece, lo relativo a la convocatoria a sesiones extraordinarias, tanto del Congreso o de alguna de las Cámaras que lo integran.

En este caso, la convocatoria a sesiones extraordinarias, podrá ser acordada por la propia Comisión Permanente o a -- propuesta del Ejecutivo, requiriéndose en ambos casos el voto - de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

La mencionada facultad constituye una restricción a la potestad presidencial, la cuál fué introducida en 1923, ya que con anterioridad, el Presidente de la República podía convocar al Congreso o alguna de sus Cámaras a sesiones extraordinarias, sin necesidad de la intervención de la Comisión Permanente.

Al respecto de dicha facultad, se ha dicho que constituy uno de los casos en que la mencionada Comisión tiene jurisdicción propia; agregándose que dicha facultad es tan importante, que sin ella la Comisión Permanente no tendría razón de --- existir. (109)

La fracción V concede facultad a la Comisión Permanente para aprobar los nombramientos de los Ministros de la Suprema - Corte que proponga el Ejecutivo, así como aprobar las solicitudes de licencia de los propios funcionarios judiciales que le - someta el Presidente de la República.

En un sistema presidencialista como el nuestro, la exis

(109) Herrera y Lasso, Manuel. op.cit. p.176.

tencia de la Comisión Permanente, podría originar la atenuación del control que el Senado pudiera ejercer sobre los referidos nombramientos del Ejecutivo.

Se afirma lo anterior, debido a que la Comisión Permanente es un cuerpo no representativo y más reducido que el Congreso o las Cámaras, lo que lo hace más susceptible a presiones del Ejecutivo, además de que no cuenta con la fuerza que tiene el Senado en un momento dado, para oponer un equilibrio al Presidente de la República. (110)

Por su parte, la fracción VI del artículo comentado, establece como facultad de la Comisión, conceder licencia al Presidente de la República hasta por treinta días y nombrar un Presidente interino que supla esa falta.

Esta fracción tiene relación con la fracción II del propio artículo 79, ya que al nombrarse al Presidente interino, -- forzosamente tendrá que tomarle la protesta que marca al artículo 87 de la ley fundamental. Cabe agregar, que es el único caso en que la Constitución faculta a la Comisión Permanente para -- nombrar un Presidente interino.

La fracción VII establece la facultad para ratificar -- una serie de nombramientos que son facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, y que de acuerdo con la fracción II del artículo 76 constitucional le corresponde ratificar al Senado, cuando está en sesiones.

Además de las relaciones que conforme al artículo 79 la

(110) Barquín Alvarez, Manuel. op.cit. p.73.

Comisión Permanente tiene con el Ejecutivo Federal, la Constitución en diversos artículos, consagra dichas relaciones, por lo que haremos mención a las más importantes.

Así, en lo señalado por el artículo 29 constitucional, el Presidente de la República podrá con la aprobación de la Comisión Permanente, suspender las garantías individuales, cuando concurren alguna de las situaciones de emergencia, que contempla el precepto señalado.

Por otra parte, conforme a los artículos 84 y 85 de la ley fundamental, la Comisión Permanente está facultada para nombrar Presidente provisional, en el supuesto de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida ya sea en los dos primeros años o en los cuatro últimos años del periodo constitucional respectivo.

De conformidad con el propio artículo 85, la Comisión Permanente tiene facultad para designar un Presidente interino, en el supuesto de que la falta temporal del Ejecutivo en funciones no exceda de 30 días; ya que si excede de dicho término, deberá convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, un Presidente interino.

El artículo 88 constitucional, establece la obligación del Presidente de la República, de tener que solicitar permiso a la Comisión Permanente, cuando el Congreso no está en sesiones, para poder ausentarse del país.

Por su parte, el artículo 99 constitucional, faculta a la Comisión Permanente para aprobar las renunciaciones de los Ministros de la Corte, que el Ejecutivo le someta a su conocimiento.

Finalmente, el artículo 100 de la ley suprema le concede intervención a la Comisión Permanente, para resolver sobre las licencias de los Ministros de la Suprema Corte que excedan de un mes, las cuáles serán concedidas por el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Comisión.

Como se observa, la Comisión Permanente concurre en múltiples facultades que la Constitución le concede al Presidente de la República; todo ello, en sustitución según sea el caso, - del Congreso Federal o de alguna de las Cámaras legislativas.

Se afirma que la única función exclusiva que posee la Comisión Permanente, es la relativa a la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna de las Cámaras. -

(111)

Aún cuando constitucionalmente la Comisión Permanente tiene facultades de intervención en actos del Poder Ejecutivo, - dicho cuerpo legislativo no constituye una fuerza equilibradora frente a la del Presidente de la República, ya que en nuestra práctica constitucional, ni el propio Poder Legislativo cuenta con ella, por lo que su intervención se limita al cumplimiento de las disposiciones constitucionales, pero sin que su actuación constituya un freno a los actos del Ejecutivo.

Cuando dicho órgano legislativo se encuentra en funcio-

(111) Herrera y Lasso. op.cit. p.129.

nes, se puede afirmar que en los actos que constitucionalmente se precisa la concurrencia de los dos poderes políticos, el poder del Ejecutivo tiene preeminencia frente al de la Comisión Permanente, no encontrando un freno en los actos del Presidente de la República, en que únicamente interviene formalmente y sin mayor trascendencia la Comisión Permanente.

4. EL JUICIO POLITICO DE RESPONSABILIDAD.

a) PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El tratadista Ignacio Burgoa, define el juicio político como "el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado, para desaforarlo o aplicarles la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiere cometido y de cuya perpetración se le declare culpable". (112)

Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, gozan del llamado fuero constitucional, cuya finalidad no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, para un mejor funcionamiento del gobierno dentro de un régimen democrático.

El fuero inmunidad, como privilegio o prerrogativa que se traduce en irresponsabilidad jurídica, en cuanto al Presidente de la República opera de manera relativa, en términos del artículo 108 constitucional; al disponer que dicho funcionario du

(112) "Derecho Constitucional Mexicano". op.cit. p.642.

rante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

El fuero del Presidente de la República, se traduce por lo tanto, en que constitucionalmente solo se le puede exigir --responsabilidad, si concurren alguna de las dos hipótesis señaladas.

Se afirma, que la comisión de delitos graves del orden común, por parte del Presidente de la República, por la ambigüedad con que está concebida en la ley fundamental, origina que -- dicha estimación de gravedad quede al criterio de la Cámara de Senadores, por ende, durante su periodo funcional el Ejecutivo Federal, goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial. (113)

Dicha afirmación no es aceptada por Tena Ramirez, quien afirma que el Presidente de la República sólo puede responder -- por un delito oficial: el de traición a la Patria y por los delitos graves del orden común. (114)

Por otra parte, la Constitución vigente al instituir la situación de responsabilidad del Presidente, refiriéndola únicamente a los casos de, traición a la Patria y delitos graves del orden común, ha hecho que en la doctrina se afirme que ésta situación de privilegio con que cuenta el Ejecutivo, se debe al -- hecho de que la Constitución quiso protegerlo contra una decisión hostil por parte del Congreso, el que lo podría destituir atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera, por -----
(113) Ibid. p.637.

lo tanto, su responsabilidad se procuró limitarla a casos extremos.

Se presenta por otro lado, el problema consistente en determinar que se entiende, por "delitos graves del orden común"

Lo impreciso de la frase "delitos graves del orden común", ha originado que se afirme que, al quedar a discreción -- del Poder Legislativo la calificación de gravedad de los delitos por los que se le exige responsabilidad al Presidente de la República, ésta situación deja a merced de las Cámaras la suerte del jefe de Estado; el peligro se atenúa, sí por mandamiento constitucional, se precisa en la ley la clasificación respectiva. (114)

Como la apreciación de la mencionada hipótesis, queda a la interpretación de la Cámara de Senadores, ésta debe apreciar si el hecho o hechos que se imputan al Presidente, tienen el carácter delictivo y grave, para poder resolver sobre la acusación.

La misma Constitución, establece el procedimiento del juicio político al Presidente de la República; así el artículo 111, párrafo cuarto, señala: "Por lo que toca al Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable".

Aplicando la lógica jurídica, el procedimiento de jui-

(114) Tena Ramirez, Felipe. op.cit. p.576.

cio político, que se le puede instaurar al Presidente de la República, se resume: La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, pero previa la declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. Asimismo, una vez tomada la resolución de llevar a cabo la acusación ante el Senado, éste último erigido en jurado de sentencia, procederá a aplicar la sanción correspondiente, mediante resolución tomada por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

De lo anterior, se deduce que la esencia del juicio político de responsabilidad al Presidente de la República, se resume en: si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo y si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo.

La responsabilidad exigida al Presidente de la República, a través de un juicio político, implica fundamentalmente un problema político, tomando en cuenta que el Poder Legislativo tiene la interpretación de las situaciones por las que se exige responsabilidad al Ejecutivo Federal.

Se afirma que el juicio político al Presidente de la República, es un recurso extraordinario de suma gravedad y se debe utilizar en casos muy delicados y cuando sea estrictamente necesario para salvar la vigencia de la Constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura. (115)

(115) Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". op.cit. p.212-213.

Por último, en la doctrina se ha señalado que los supuestos que establece la Constitución Política, y por los cuáles se le puede exigir responsabilidad al Presidente de la República, deben de interpretarse en el sentido de que el Presidente de la República, es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y éste incumplimiento quiebra el sistema de gobierno.

(116)

De la consideración anterior, se deduce que será el -- Congreso quien determine, cuándo el Presidente de la República ha roto el orden constitucional o incumplido sus obligaciones constitucionales.

b) FUNCIONARIOS.

En materia de Juicio Político de los funcionarios, es -- el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las que regulan las conductas y los procedimientos -- por los que se exige responsabilidad a los servidores públicos.

De conformidad con el artículo 110 constitucional, pueden ser sujetos de juicio político: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del despacho, los Jefes

(116)Idem.

de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Dentro del orden constitucional mexicano, se prevén dos tipos de procedimientos a que se puede sujetar a los altos funcionarios de la federación, los cuáles obedecen a la diferente naturaleza del delito que se impute a dichos servidores públicos; es decir que constitucionalmente, se concibe la existencia de delitos oficiales y delitos del orden común.

Refiriéndonos a los delitos oficiales, es el artículo 109 de la Constitución, fracción I y el artículo 60. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los que señalan la procedencia constitucional y legal del juicio político; el artículo 60. del ordenamiento legal citado, señala: "Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, (art. 110 const.) redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Se apunta, que la expresión "intereses públicos fundamen

tales o de su buen despacho", es un concepto de valoración cultural cuya interpretación corresponde al Congreso, teniendo en cuenta las circunstancias peculiares que concurran o puedan considerarse para su valoración. (117)

Asimismo, el artículo 7o. de la referida ley, hace una enumeración extensiva de lo que debe entenderse en materia de juicio político, de los conceptos "perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho".

Art. 7o. "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal"....

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.....

En cuanto al procedimiento, el artículo 9o. de la ley de referencia, señala que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su em

(117) Ramírez Medrano, RAÚL. "Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional". op.cit. p.389.

pleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

La normación constitucional del juicio político, tratándose de los delitos oficiales, requiere de la intervención de la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente.

En este caso, la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación; la cuál tiene el conocimiento previo de los hechos por los que se procede a instaurar el juicio político.

La Cámara de Diputados, una vez conociendo de la conducta del servidor público, debe proceder a la realización de múltiples diligencias, de conformidad a lo establecido por los artículos 90. a 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si de las diligencias practicadas por dicha Cámara, ésta decide por declaratoria de la mayoría de sus miembros presentes, que debe procederse contra el acusado, deberá formular y sostener la acusación ante la Cámara de Senadores.

Por su parte, la Cámara de Senadores una vez que recibe la acusación, debe proceder a la práctica de diversas diligencias, de acuerdo como lo establecen los artículos 22 a 24 de la ley reglamentaria del título IV de la Constitución.

Una vez practicadas las diligencias por el Senado, y erigido en Jurado de Sentencia, procederá a emitir la resolución correspondiente.

Si la resolución de la Cámara de Senadores, es absolu-

toria, ningún otro órgano podrá ocuparse del caso, que se puede decir está ejecutoriamente resuelto.

En caso de resolución condenatoria, el Senado procederá a la aplicación de la sanción correspondiente, la cuál de -- acuerdo con el artículo 110 de la Constitución y el artículo 8 de la ley de responsabilidades, puede consistir en la destitución del servidor público o en su inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años.

La destitución del servidor público, es la separación que se hace del mismo de sus funciones públicas; la inhabilitación consiste en la declaración hecha por autoridad competente, en este caso la Cámara de Senadores, que impide a la persona se parada del servicio público, volverse a desempeñar en él.

A este respecto el tratadista Tena Ramírez, señala que en los delitos oficiales, la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función de -- que hizo mal uso. (118)

Las resoluciones que en el juicio político pronuncien las Cámaras en sus respectivas intervenciones, son inatacables según lo dispone el último párrafo del artículo 110 constitucional, lo que significa que ningún otro órgano de autoridad, puede reemplazar a las Cámaras en el posterior conocimiento, por lo que se refiere a la apreciación de los hechos y a la decisión -

(118) Op.cit. p.565.

que éstas adoptaron.

Por otra parte, de conformidad con el primer párrafo -- del artículo 111 constitucional, para proceder penalmente en -- contra de los funcionarios señalados en el propio precepto, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cá-
mara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miem---
bros presentes en sesión, si hay lugar a proceder en contra del inculpado.

En este caso, de lo que se trata es de resolver sobre - el fuero del funcionario; para lo cuál la Cámara de Diputados - erigida en gran jurado, y de conformidad con la mayoría absolu-
ta de votos del número total de legisladores presentes, declara
rá sobre la privación del fuero del funcionario respectivo.

De este modo, el sistema que señala la ley fundamental no erige impunidad de los funcionarios, sino solo su inmunidad durante el tiempo de su encargo; tal inmunidad recibe el nombre de fuero.

El fuero constitucional concedido a los funcionarios -- que señala la ley fundamental, tiene como finalidad,,de acuerdo a la doctrina, proteger a la función y no al individuo, con el objeto de garantizar al funcionario el libre cometido de su labor, frente a cualquier acto de presión o represalias de fuer--
zās políticas. (119)

No obstante, como se ha dicho, es la Cámara de Diputa--
dos la que constitucionalmente tiene la facultad de resolver en

(119) Ríos Elizondo, Roberto. op.cit. p.432 y Tena Ramirez, -
op.cit. p.560.

materia de privación del fuero, por lo que no existe, en virtud de mandato constitucional, defensa constitucional en contra del ejercicio de dicha facultad; afirmándose que al igual que las - decisiones de inconstitucionalidad de la Corte, la instancia final y única, es jurídicamente incontrolable. (120)

Al respecto, el artículo 25 de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, señala que en caso de - desafuero, se seguirá el mismo procedimiento que en el supuesto de la comisión de delitos oficiales ante la Cámara de Diputados; por lo que también en este caso, se deberán llevar a cabo todas las diligencias que estime pertinentes la Cámara, y poder resolver al respecto.

Por su parte, el artículo 111 constitucional contempla los dos tipos de resoluciones que puede tomar la Cámara de Diptados, tratándose de la comisión de delitos comunes:

A) Puede ser en sentido negativo, en este caso se sus-- penderá todo procedimiento ulterior; pero ello no será óbice para que la imputación por la comisión del delito, pueda continu-- ar cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encar-- go, pues la resolución de dicha Cámara no prejuzga los fundamen-- tos de la imputación.

B) Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el su-- jeto quedará a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con arreglo a la ley.

En el primer supuesto, el funcionario conserva el fuero

(120) Tena Ramírez. ibid.

y la prerrogativa de no ser enjuiciado, únicamente mientras esté en funciones.

En este caso, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, ya que no prejuzga respecto a la responsabilidad penal -- del funcionario; sino que solo lleva a cabo el trámite constitucional para la determinación en cuanto a la privación del fuero.

Se afirma que éste acto de la Cámara de Diputados, no es un acto jurisdiccional, sino de índole administrativa de separar de su encargo a un funcionario. (121)

La propia Constitución en el artículo 111, séptimo párrafo, declara que el efecto de la resolución de procedencia en contra del inculcado por parte de los diputados, tendrá el efecto de separarlo de su encargo, en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina con sentencia absolutoria, el inculcado podrá reasumir sus funciones. En caso contrario y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le podrá conceder la gracia del indulto.

Dicha medida, señalan los tratadistas, se justifica por el hecho de que el indulto, corresponde otorgarlo al Presidente de la República, con lo cuál tratándose de asuntos políticos, - podría desvirtuarse la aplicación adecuada de la ley y por tanto se frustraría la decisión tomada por el Poder Legislativo.

(121) Ibid. p.562.

B. PODER JUDICIAL FEDERAL.

1. LA INTERVENCION DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA INTEGRACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

El Presidente de la República posee una amplia interven ción, en lo relativo a la integración del Poder Judicial Federa-- l; así, entre las facultades que le confiere el artículo 89 - constitucional, fracción XVIII, el Ejecutivo puede nombrar a -- los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la aprobación del Senado. Esta facultad juega un importante pa-- pel en el aspecto de la independencia del Poder Judicial Federa-- ral.

Al respecto, es necesario referirnos al procedimiento - que establece el artículo 96 constitucional, en el sentido de - poder precisar la forma y términos de los referidos nombramien-- tos.

De conformidad con dicho precepto, los nombramientos -- que realiza el Presidente de la República de Ministros de la Su-- prema Corte, deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara - de Senadores y ésta deberá otorgar o negar su aprobación dentro del término de 10 días improrrogables; señalando que si la Cáma-- ra no resuelve dentro de dicho término, se tendrán por aproba-- dos los nombramientos.

En el caso contrario, si la Cámara de Senadores no ---

no aprueba dos nombramientos sucesivos, respecto de la misma va
cante, el Presidente de la República efectuará un tercer nombra
miento que surtirá efectos como provisional, y que será sometido
a la consideración de los senadores en el siguiente periodo
de sesiones ordinarias, debiendo resolver sobre dicho nombrami
ento, dentro de los primeros diez días del periodo ordinario --
que se inicie. Si no resuelve la Cámara en el plazo señalado, -
el nombramiento realizado como provisional, se convertirá en de
finitivo; asimismo, si el Senado desecha el nombramiento, cesa
rá en sus funciones el ministro provisional y el Ejecutivo Fede
ral deberá realizar nuevo nombramiento en los términos apunta--
dos.

En la práctica constitucional mexicana y dado el siste
ma de partido mayoritario que agrupa a la totalidad de los inte
grantes en el Senado, resulta casi nula la posibilidad de una -
oposición por parte de éste a los nombramientos que le someta -
el Ejecutivo. Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de --
que los candidatos propuestos por el Ejecutivo, militan también
dentro del partido al cuál pertenece el Presidente y los Senado
res.

En cuanto a la designación de los Ministros de la Corte
por el Ejecutivo Federal, surge la pregunta de si el Poder Judi
cial Federal, es el poder pasivo que se integra de acuerdo a la
voluntad de los otros dos poderes de la Unión, a lo que hay que
añadir, que el Poder Judicial Federal no interviene en la inte-

gración de los otros poderes.

Al respecto, se afirma: "como mecanismo de defensa frente a la dilatación del Poder Ejecutivo, se postula como una de las grandes necesidades de los regímenes políticos presentes, - el fortalecimiento y aún la ampliación de facultades de los órganos encargados de la función jurisdiccional, sobre todo en su aspecto de contralor de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de los otros dos poderes". (122)

El Poder Judicial Federal, no debe estar subordinado -- respecto a los otros poderes, ni en su constitución, ni en su funcionamiento, ya que la independencia judicial es una de las garantías para una efectiva administración de justicia.

En la integración del Poder Judicial, no existe la independencia, porque en el nombramiento de los Ministros de la Corte, intervienen conjuntamente los dos poderes políticos, resaltándose la actuación por parte del Ejecutivo, quién no encuentra oposición en el Senado.

En la doctrina se ha cuestionado el hecho de la independencia del Poder Judicial Federal frente al Ejecutivo, a lo que se ha contestado, que en ocasiones constituye un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores y que la Suprema Corte posee cierta independencia frente al Ejecutivo pero salvo los casos en que éste tiene interés, principalmente político, en las resoluciones. (123)

Por otra parte, se aconseja que para lograr la indepen-

(122) Madrid Hurtado, Miguel dela. citado por Flores García Fernando. "Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional (1983). op.cit. p.107.

(123) Ibid. p.111.

dencia del Poder Judicial, es recomendable que los miembros del mismo, asuman los cargos por medio de la llamada carrera judicial; lo que se podría llevar a cabo, si las asociaciones y colegios de abogados, compartieran con el Presidente de la República la responsabilidad de designar a los Ministros de la Suprema Corte. De igual modo se ha pugnado, por el establecimiento de un Consejo Judicial o de la Magistratura, compuesto por representantes de los organismos judiciales, así como de los otros poderes, y cuyas funciones principales consistan en la designación, que junto con el Ejecutivo Federal debe realizarse para la integración del Poder Judicial Federal.

Aunado a lo anterior, está el hecho de la dependencia económica a que está sometido el Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo; ya que de acuerdo con la fracción XII del art. 89 constitucional, el Ejecutivo tiene la facultad y la obligación de proporcionar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Un autor señala, que conforme a la obligación establecida en la fracción anotada, la calificación de necesidad que se establece, está en manos del propio Poder Judicial, ya que en caso contrario, el Presidente de la República podría negarse a dar dicho auxilio, haciendo nugatoria dicha obligación. (124)

Por otra parte, se afirma que la situación económica del Poder Judicial Federal, no debe quedar a la voluntad exclusiva del Presidente de la República, ya que ésta sujeción ha

(124) Carpizo, Jorge. op.cit. p.187.

contribuido a provocar el estado financiero deplorable en que se encuentran los tribunales federales, inhabilitándolo para -- llevar a cabo una mejor administración de justicia. (125)

A pesar de que constitucionalmente se proclama la autonomía del Poder Judicial Federal, en la realidad se deja al Presidente de la República, el fijar los recursos necesarios para su sostenimiento; además de las facultades de nombramiento que ejerce respecto a dicho poder, lo que tiene una fuerte influencia en los aspectos de autonomía e independencia con que debe contar el Poder Judicial de la Federación.

2. LAS GARANTIAS JUDICIALES DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

En lo relativo al análisis de la independencia e imparcialidad de un juzgador, es necesario hacer referencia a sus garantías judiciales; las cuáles constituyen los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo principalmente cuatro: la designación, la estabilidad (inamovilidad), la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales.

En cuanto a la designación, como se dejó apuntado, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, son designados por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la

(125) Burgoa, Ignacio. op.cit. p.900.

Cámara de Senadores; dicha intervención de los senadores, se hace con el objeto de que el nombramiento no sea exclusivo del Poder Ejecutivo; sin embargo, hemos dejado establecidas las diversas causas por las que la intervención del Ejecutivo, hace casi nugatoria la participación legislativa. Quedando en consecuencia dichas designaciones en manos del Presidente de la República.

La estabilidad. Conforme al artículo 94 constitucional, los Ministros de la Suprema Corte, gozan del principio de estabilidad en el cargo, ya que únicamente podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución; es decir, previo el juicio político de responsabilidad.

Al respecto, la inamovilidad se concibe como la condición jurídica que garantiza al funcionario judicial, que no será removido, sino por una causa legal plenamente probada.

Relacionado con el aspecto de la estabilidad, están los aspectos de la renuncia y licencias; los cuáles de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, sólo procederán las renuncias de los ministros de la Corte, por causas graves, que serán sometidas a la consideración del Presidente de la República y si las acepta serán enviadas para su aprobación al Senado o a la Comisión Permanente.

Se observa, que por analogía se sigue el sistema que se utiliza para la designación, concurriendo por lo tanto, las voluntades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En cuanto a las licencias de los ministros, para separarse temporalmente del cargo, si su duración no excede de un mes las puede conceder la misma Suprema Corte y en el supuesto de que excedan de dicho término, sólo el Ejecutivo de la Unión con la aprobación del Senado o la Comisión Permanente, puede -- concederlas, en la inteligencia de que ninguna licencia puede -- exceder del término de dos años, so pena de que opere la separación definitiva del cargo.

La remuneración de los Ministros de la Corte, de conformidad con el artículo 94 de la ley fundamental, no podrá ser -- disminuida durante el tiempo de su encargo. Asimismo, conforme al artículo 127 del ordenamiento constitucional, los Ministros de la Corte recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, la que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los integrantes de la Suprema Corte, éstos serán responsables por los -- actos u omisiones en los que incurran en el desempeño de sus funciones; siendo sujetos de juicio político en términos de los -- artículos 109 y 110 constitucionales.

Asimismo, y de acuerdo con el artículo 111 de la Constitución, para proceder penalmente contra los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, por la comisión de delitos del orden -- común, se precisa de la declaratoria que en su caso formule la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros presen

tes. Así tenemos, que a los Ministros de la Corte, se les puede privar de sus puestos, únicamente, previo el juicio de responsabilidad, de acuerdo con los artículos 109, 110 y 111 constitucionales.

No obstante, que constitucionalmente los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen consagradas -- una serie de garantías, para el mejor desempeño de su función; éstas no han sido lo suficientemente efectivas para ejercer una auténtica oposición a los actos del Poder Ejecutivo; porque en cierta forma, su intervención constitucional y política, tanto en la integración y funcionamiento del Poder Judicial, han condicionado y hecho decisiva su actuación jurídica, siendo visible su preeminencia frente a éste poder.

CONCLUSIONES GENERALES.

1. Del análisis expuesto, se desprenden dos tendencias que fijan la preeminencia del Poder Ejecutivo Federal en un régimen presidencialista como el nuestro. Una de índole jurídica, por la cantidad de disposiciones jurídicas a favor del Presidente de la República y la otra es de fuerza política que, como se expuso, se la dá el hecho de que en México, el Presidente de la República es el jefe, ideólogo y director del partido político mayoritario.

No cabe duda que estas tendencias, que hacen de un Poder Ejecutivo preeminente, consolidado en un solo individuo, se manifiestan en múltiples facultades que trascienden en lo interno y externo, en lo que respecta al funcionamiento del gobierno mexicano.

2. Asimismo, de la investigación se deduce que en la dirección político-administrativa del Estado, no existe un poder que vigile, supervise o controle los actos del Presidente de la República. Así, quienes desean un excesivo control al Ejecutivo Federal, otorgan facultades indiscriminadas ya sea al Poder Legislativo o al Poder Judicial; los que justifican la situación actual, aducen la falta de profesionalismo técnico administrativo y de gobierno en los otros poderes.

3. Sin embargo, consideramos que, la existencia de un Congreso que ponga en práctica las facultades de control hacia el Ejecutivo, sin la subordinación política al jefe del partido mayoritario, permitirá la existencia de un gobierno más responsable, que emprenda mejores y más destacadas acciones en beneficio del país; asegurando al propio tiempo, una mejor coordinación y equilibrio de poderes; coordinación y equilibrio -- que debe existir entre los órganos del Estado, entendiéndose -- esto como la colaboración efectiva entre los distintos órganos que formando una unidad, sean los responsables de los fines -- que persigue el Estado mexicano.

4. Así, el control jurídico y político del Congreso de la Unión, no debe limitarse a exámenes superficiales de los actos del Presidente de la República, sino que debe deducirse una responsabilidad efectiva, imponiendo las sanciones legales que contribuyan a eliminar los efectos de una política equivocada. Sanciones que deberán incluirse en la propia Constitución Política.

5. Además, revisando en forma sintética las facultades del Poder Ejecutivo Federal, insistimos en la preeminencia que éste tiene frente a los demás poderes:

Con importantes facultades colegislativas, en especial la de iniciativa legislativa, el Presidente de la Repúbli

ca ha encontrado un poderoso instrumento de carácter jurídico, que en la práctica constitucional mexicana no ha podido ser superado por el Poder Legislativo, ejerciendo una notable influencia en materia de creación de leyes.

De indeterminables consecuencias jurídicas y políticas resulta la práctica de la facultad de nombramiento que constitucionalmente tiene atribuída el Presidente de la República. Dicha facultad lo ha convertido en un poder que, en ocasiones a través del partido mayoritario, determina la composición y garantiza la aplicación de sus criterios políticos en las diversas dependencias del Estado; asimismo, le otorga una eficaz obediencia por parte de las personas nombradas.

Deben ponerse en práctica como un control a priori, la estricta y precisa aprobación del Presupuesto que el Ejecutivo Federal le presenta al Congreso y asimismo ejercer un control efectivo a posteriori, por medio de la revisión de la Cuenta Pública, por medio del órgano específico.

No menos importante, es la estricta autorización y examen que debe realizar el Poder Legislativo en materia de empréstitos que contrata el Ejecutivo Federal, mismos que son autorizados por el Congreso Federal en la forma y términos propuestos por el Presidente de la República, aún cuando jurídicamente co-

responde al Congreso fijar las bases para su contratación. Por lo que su intervención en estos aspectos de tan importante trascendencia económica para el país, debe ser más activa y eficiente, superando si es posible, el condicionamiento que ha impuesto el partido dominante al Poder Legislativo.

No existe ninguna sanción para el Ejecutivo Federal en el caso de que en la Cuenta Pública aparezcan errores, en la práctica son los funcionarios menores a los que se acusa, olvidando que el responsable directo de la Administración Pública es el Presidente de la República.

La Comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, como se ha visto, sus integrantes son propuestos por la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, por lo que volvemos a repetir lo de otras conclusiones: no puede haber independencia o imparcialidad en cuanto sus miembros pertenecen al partido dominante, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República.

Decisiva es la influencia que por la intervención del Presidente de la República en el Poder Judicial Federal, condiciona el libre cometido de dicho poder. Por una parte, ejerce su trascendente facultad de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le otorga una supremacía en cuanto al Poder Judicial; asimismo, importante in--

tervención posee el Ejecutivo en materia de renunciaciones y licencias de los Ministros de la Corte, ya que si bien por una parte, son inamovibles y solo pueden ser destituidos, previo el juicio político de responsabilidad, por otro lado, el artículo 99 de la Ley Fundamental es un poderoso instrumento jurídico a favor del Presidente de la República, al dejarle a su criterio la calificación de gravedad de las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, mismo que puede poner en práctica -- con la participación de los Senadores o de la Comisión Permanente.

6. En cuanto al juicio político al Presidente de la República, se estima que debe hacerse una enumeración en la propia Constitución o en ley secundaria, con el objeto de precisar en forma más clara y eficaz los supuestos que comprenden los delitos graves del orden común, con la finalidad de evitar un abuso por parte del Congreso de la Unión, así como tener una mejor precisión de la responsabilidad que se le puede exigir al Presidente de la República. Al respecto, nos podría ilustrar las disposiciones contenidas en la Constitución de Brasil, que en el artículo 82 señala:

" Son delitos de responsabilidad los actos del Presidente que atentaren contra la Constitución Federal y especialmente contra:

I. La existencia de la Unión;

II. El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los poderes constitucionales de --

los Estados;
III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;
IV. La seguridad interna del país;
V. La probidad en la administración;
VI. La Ley del Presupuesto, y
VII. El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Parágrafo único. Estos delitos serán definidos en ley especial que establecerá las normas del procedimiento y de la sentencia ".

7. Asimismo, deben revisarse las facultades llamadas -jurisdiccionales del Ejecutivo Federal, que se presentan en materia laboral y agraria, porque no han servido sino para darle fuerza política al Presidente de la República, sin que en realidad se trate de mera jurisdicción.

8. Por último, consideramos que la primacía jurídica y real del Poder Ejecutivo Federal, es conveniente si está atemperada, por una parte, con una auténtica independencia del Poder Judicial Federal y, por otra, con la existencia de un Poder Legislativo que no monopolice el poder público, ni predomine sobre los demás poderes que lo ejercen, sino que cumpla, ante todo, una destacada función fiscalizadora con relación a los actos del Poder Ejecutivo Federal, que precisen de la voluntad -- del Congreso de la Unión.

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

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". 3a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979

BURGOA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.

BURGOA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales". 17a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

BOBBIO, NORBERTO y MICHELANGELO BOVERO. "Origen y Fundamentos del Poder Político". Colección Enlace-Grijalbo. México, 1985.

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "Derecho Procesal Fiscal. El régimen Federal Mexicano". 2a. ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1975.

CARPIZO, JORGE. "Estudios Constitucionales" (La gran enciclopedia mexicana). UNAM, México, 1983.

CARPIZO, JORGE. "El Presidencialismo Mexicano". Siglo XXI Editores. México, 1978.

DE LA HIDALGA, LUIS. "El Equilibrio del Poder en México". UNAM México, 1986.

"EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN LATINOAMERICA". UNAM, -- Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1979.

"EL REPRENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNION Y EL PODER EJECUTIVO". Coordinado por Oscar F. Rangel Gadea. Miguel Angel Porrúa, Librero-Editor. México, 1986.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Los impuestos. 26a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1985.

GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. "La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes". UNAM, México, 1983.

HERRERA Y LASSO, MANUEL. "Estudios Políticos y Constitucionales" Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio. Miguel Angel Porrúa, México, 1986.

IGNACIO RAYON hijo e IGNACIO OYARZABAL y otros, IGNACIO RAYON. "La independencia según Ignacio Rayón". Introd. Selección y -- complemento biográfico de Carlos Herrejón Peredo. S.E.P. México 1985.

"LAS EXPERIENCIAS DEL PROCESO POLITICO CONSTITUCIONAL EN MEXICO Y ESPAÑA". UNAM. México, 1979.

MARIA DIEZ, MANUEL. "Derecho Administrativo I". Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires, 1963.

"MEMORIA DEL III CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL - (1983)". Coordinado por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. UNAM. México, 1984.

MORENO, DANIEL. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Pax-México. 7a. edición. México, 1983.

MADRID HURTADO, MIGÜEL DE LA. "Estudios de Derecho Constitucional". PRI-ICAP. México, 1981.

MOYA PALENCIA, MARIO. "Temas Constitucionales". UNAM. México 1978.

RIOS ELIZONDO, ROBERTO. "El acto de Gobierno". El Poder y el Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

TENA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano". 21a. - ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México (1808-1971)
4a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971.

VALDES, RAUL y ENRIQUE LOAEZA TOVAR. "Terminología Usual en las
Relaciones Internacionales". III Derecho Diplomático y Tratados.
S.R.E. México, 1976.

L E G I S L A C I O N .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.