

881  
247



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LA INTERVENCION DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN LA  
ACTIVIDAD LEGISLATIVA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GRACIELA VEGA CARRILLO

CIUDAD UNIVERSITARIA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1991



## **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.

---

# LA INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

---

## INTRODUCCION

### CAPITULO I.- Antecedentes Históricos

- I.I Epoca Prehispánica y Colonial.
- I.II Epoca Independiente (1821-1856).
- I.III Constitución de 1857.
- I.IV Constitución de 1917.

### CAPITULO II.- Poder Público Federal.

#### II.I Poder Judicial Federal.

##### II.I.1 Aspectos Generales.

##### II.I.2 Suprema Corte de Justicia.

A) Requisitos para ser ministro.

B) Remuneración e inmovilidad de sus miembros.

C) Licencias y prohibiciones.

D) Competencia.

II.1.3 Tribunales de Circuito.

A) Clasificación.

B) Competencia.

II.1.4 Jueces de Distrito.

A) Integración.

B) Funciones.

II.11 Poder Legislativo Federal.

II.11.1 Sistema bicameral.

A) Integración.

B) Requisitos para ser diputado o senador.

C) Inmunidad e inviolabilidad de sus miembros.

II.11.2 Facultades del Congreso de la Unión.

A) Clasificación.

B) Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

C) Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

II.11.3 Situación actual del Legislativo.

A) Reelección de diputados y senadores.

B) Calificación de sus elecciones.

C) Funcionamiento del Congreso de la Unión.

II.II.4 Comisión Permanente.

A) Integración.

B) Atribuciones.

II.III. Poder Ejecutivo Federal.

II.III.1 Características.

A) Ejecutivo unipersonal.

B) Requisitos para ser presidente.

C) Principio de no-reelección.

D) Casos de ausencia del presidente.

E) Secretarios de Estado y Jefes de Departamento.

II.III.2 Facultades que le otorga la Constitución.

A) Clasificación.

II.III.3 Predominio del Ejecutivo en relación a los otros dos poderes.

**CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho Constitucional Mexicano.**

**III.1 Teoría de la División de Poderes.**

- A) Antecedentes.
- B) Locke y Montesquieu.
- C) Crítica a la teoría de separación de poderes.

**III.2 Regulación Constitucional en México.**

- A) Artículo 49 Constitucional (reformas que ha sufrido).
- B) Concepto de separación y colaboración de poderes.

**III.3 Alcance y Valor Actual de la Doctrina de la División del Poder Público.**

**CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la República en la Creación de Leyes.**

**IV.1 En el Proceso Legislativo.**

- A) Iniciativa.
- B) Veto.
- C) Promulgación y ejecución.

**IV.2 Facultades Constitucionales del Presidente de la República para legislar.**

A) Suspensión de Garantías.

B) Medidas de salud.

C) Tratados Internacionales.

D) Facultad Reglamentaria.

E) Materia Económica.

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

---

## INTRODUCCION

---

Dentro de los sistemas políticos contemporáneos, el presidencialismo es el régimen adoptado por la mayor parte de los países de América, éste es el caso de México, en donde el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo y no en un órgano colegiado. Se habla de la existencia de un gobierno autoritario, debido a la concentración de facultades tanto legislativas como ejecutivas en el presidente, y la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.

El sistema presidencial mexicano se crea bajo la influencia de las instituciones políticas de Estados Unidos, tomando modalidades propias, adoptado por la Constitución de 1824, otorgando plenas facultades al presidente.

La Constitución vigente adopta como base fundamental del gobierno, la división de poderes, es decir, la separación de las funciones políticas del Estado en diversos órganos, por lo que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estableciendo la prohibición de que dos o más poderes se reúnan en una misma persona o corporación, ni que el Legislativo podrá depositarse en un individuo. El mismo precepto señala los casos de excepción. En base a este principio, la misma Constitución delimita perfectamente las atribuciones que tienen cada uno de estos poderes, con el objeto de establecer un equilibrio entre ellos.

El presidente, como titular del Poder Ejecutivo resulta ser una pieza clave del sistema político mexicano y tiene un notable predominio respecto de los otros dos poderes, quienes han perdido cierta autonomía y se han visto limitados, desvirtuándose el principio de división de poderes que consagra el Artículo 49 de nuestra Ley Fundamental.

En nuestro país, resulta ser un hecho culturalmente aceptado, el predominio de esta figura presidencial, y existen razones no sólo históricas, sino políticas y sociales para creer en la conveniencia de un jefe del ejecutivo fuerte; ya que es elegido mediante sufragio directo del pueblo, viene a ser el mayor representante de éste y de la Nación misma ante los demás países. A su cargo tiene la función diplomática y por tanto las



relaciones internacionales, la fuerza militar, el poder de planificación financiera y demás materias, concentrándose en el ejecutivo el manejo de la economía del país. Además debe asegurar su estabilidad política y social. Un ejecutivo débil, supone entre otras cosas, una ejecución débil en el gobierno, degenerando en un mal gobierno.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que la Constitución expresamente indica que los poderes constituidos, como lo son: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, son poderes con facultades expresas y limitadas; es decir, el presidente como titular del Ejecutivo no puede actuar más allá de las facultades conferidas por la misma Constitución y las leyes, formando este principio, una garantía individual dentro del orden jurídico mexicano.

Este trabajo pretende analizar el papel que juega actualmente el presidente de la República en la sociedad de acuerdo a las facultades que le han sido conferidas constitucionalmente como uno de los integrantes del Supremo Poder de la Federación; y específicamente los actos mediante los cuales el presidente interviene con el Poder legislativo, ya sea por medio del proceso de creación de leyes, como en los casos en que el ejecutivo está facultado para legislar.

En el Capítulo Primero de este trabajo, se examina la participación del presidente en los distintos momentos históricos de México, comprendiendo desde la época prehispánica donde la figura del "tlatoani" era considerada autoridad suprema y sus facultades y decisiones estaban muy por encima de otras figuras políticas de los aztecas; el período de la colonia, con los virreyes. Así mismo, se hace un análisis a partir del México independiente y a lo largo de sus diferentes constituciones, la manera en que se integraba el Poder Supremo, la adopción del principio de división de poderes, la manera en que era entendido, y las principales facultades que se le han otorgado al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo. Podemos observar que en las Constituciones de 1824 y de 1857 en México, a pesar de que ambas provienen de un sistema federal, existen ciertos contrastes, la idea de fortalecer al Poder ejecutivo y de darle un mayor juego político se debilita en el Congreso Constituyente de 1856-1857, debido a que su tendencia fue la de limitarlo, ampliando las facultades del congreso de la Unión. Lo anterior, no impidió que se consolidara el presidencialismo precisamente a partir

de la Constitución de 1857, la que posteriormente es reformada (1874) con la tendencia de fortalecer constitucionalmente la presidencia, de una manera similar a la estructura de gobierno de la Ley Suprema de 1824. De igual forma, en la Constitución de 1917, la idea de unidad y poder del ejecutivo se deja ver en el constituyente.

De manera general, debido a la amplitud del tema, en el capítulo Segundo se va a exponer la forma en que se encuentra integrado el Poder Público federal, y se observan las principales facultades del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y características generales; para de esta manera, estar en posibilidades de analizar, sobre todo la actuación del Presidente de la República e injerencia en el Poder legislativo.

El Capítulo Tercero consiste en un estudio de la teoría de división de poderes, desde sus primeros brotes en Inglaterra con John Locke y su principal exponente en Francia con Montesquieu, las críticas de las que fue objeto esta teoría, la adopción y regulación constitucional en México, hasta la manera en que ha sido interpretada por diversos autores mexicanos.

En el Capítulo Cuarto y último de esta tesis, se analiza en principio, la intervención del Presidente de la República en el proceso de creación de leyes, la forma en que va a participar en "colaboración" con el Poder Legislativo, lo anterior, mediante la iniciativa, el veto, la promulgación y ejecución de leyes. Y en segundo término, se exponen los casos en que el presidente se encuentra facultado en forma extraordinaria (por ser ésta una facultad que le corresponde al Congreso de la Unión) por la misma Constitución a legislar en los supuestos que ésta le señala. Los supuestos a que nos referimos son: la suspensión de garantías (Artículo 29) y en materia económica (segundo párrafo del Artículo 131).

De este modo, veremos como el Presidente de la República constituye el órgano preponderante del Estado, el punto clave de toda actividad política en México; su poder y fuerza descansan en amplias facultades constitucionales y en el ejercicio de actos al margen de la misma Constitución y en una influencia política creciente.

No existe un verdadero equilibrio de poderes, y para llegar a una democracia y desarrollo óptimo del país, deberán generarse los instrumentos para establecer un sistema de balances entre los poderes constitucionales, es indispensable el equilibrio entre ellos para evitar en lo posible, los abusos de cualquiera de los componentes del poder.

---

## ANTECEDENTES HISTORICOS

---

### I.1 EPOCA PREHISPANICA Y COLONIAL

En el período anterior a la colonia, la cultura y la sociedad del centro de México era la que había logrado adquirir un gran dominio territorial, con la consolidación de la Triple Alianza integrada por los reinos de México, Texcoco y Tacuba, obtuvieron una fuerza sobre todo militar superior a la de otros reinos; de tal modo que la mayor parte de los pueblos que habitaban el territorio de lo que más tarde se llamó Nueva España estaban sometidos a sus armas.

El imperio azteca es considerado el nivel más amplio de organización que se tenía en aquél entonces, siendo el rey o el tlatoani el grado más alto jerárquicamente hablando, tanto en lo político como en lo social, era la autoridad suprema, teniendo a su cargo funciones de carácter civil, militar, judicial y legislativo. Su cargo era vitalicio, hay historiadores que afirman que era hereditario y otros que se adquiría mediante elecciones.

Hablando de un segundo rango, éste se encontraba "... representado por las tres partes constituyentes del Imperio azteca. Cada una de ellas estaba encabezada por un gran rey soberano de la ciudad capital del reino, el cual comprendía también varias otras ciudades con sus respectivos tlatoani."<sup>1</sup>

En un nivel inferior, existían los señoríos como parte integral del reino, cuya organización política se basaba en los "calpullis".

---

(1) El colegio de México, Historia General de México, Tomo I, Editorial Colegio de México, 3ª edición, México, 1981, p. 205

Por otro lado, prevalecía una figura de suma importancia y con características muy peculiares conocida como el cihuacoatl, quien directamente era nombrado por el tlatoani, se le conocía como el juez mayor y se proveía únicamente para las ciudades y poblaciones grandes, gozaba de una serie de atribuciones entre las que destaca la de suplir al monarca en los casos en que éste se tenía que ausentar por motivos de guerra y aún en los casos de muerte, debiendo el cihuacoatl reemplazarlo y convocar a elecciones con el fin de nombrar al sucesor. De igual forma, tenía como oficio el de auxiliar en las cosas de gobierno y en la hacienda del rey. Oía de asuntos o causas únicamente de tipo penal que eran apelados por los gobernados.

Al lado del rey y a manera de contrarrestar un poco el poder de éste, funcionaba un curia regis, conocido como el tlatoacan, integrado por unos doce a veinte nobles, donde se formó el Consejo Supremo, con cuatro consejeros permanentes que tenían funciones legislativas, administrativas y judiciales.

Aún cuando el rey convocaba a sus consejeros al momento de tomar decisiones importantes en lo referente a asuntos de guerra y gastos de tributo; y aunque pudiese existir una especie de protesta por parte del pueblo, militares o de los señores, en el caso de disentir con alguna decisión del monarca, en última instancia la voluntad de éste era la que imperaba y había que respetarla hasta el final, por lo que en ningún momento se veía mermado el poder del rey. Claro está, que existen autores, que a pesar de lo antes señalado, afirman que el tlatoani se encontraba limitado y sujeto al Consejo Supremo. Por lo que hace a Mendieta y Núñez, éste manifiesta que: "El rey era la autoridad suprema, el jefe del ejército, su poderío no tenía límite legal"<sup>2</sup>.

El tlatoani, además de sus facultades para legislar, era el juez máximo y se encargaba de administrar al estado y tenía la capacidad de nombrar a la mayor parte de sus funcionarios públicos.

---

(2) Mendieta y Nuñez, Lucio El Derecho Precolonial, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1976, p. 28

Al mismo tiempo que el rey, eran electos cuatro consejeros, los cuales le auxiliaban a los asuntos de gobierno. Sus funciones no eran únicamente consejos, sino que desempeñaban actividades legislativas y jurisdiccionales, por supuesto, siempre con la aprobación y en nombre del monarca.

En cuanto al derecho que imperaba en aquella época, en un principio era eminentemente consuetudinario, integrado por una serie de usos y prácticas sociales; trajo consigo la creación y por lo tanto la aplicación de normas jurídicas que se conservaban en códices. Este cuerpo colegiado se reunía cada doce días y en pleno cada ochenta y era presidido por el cihuacoatl<sup>3</sup>.

En síntesis, podemos afirmar que durante la época prehispánica, todo poder se concentraba en un solo individuo que era el tlatoani, el cual tenía facultades legislativas, lo mismo para ejecutar dichas leyes, que para la impartición de justicia, ya que a pesar de que existía el Consejo Supremo y el rey se hacía auxiliar por determinado número de consejeros, se encontraban supeditados a la voluntad de su gobernante, y era ésta la que imperaba en última instancia, en virtud de que al tlatoani se le atribuía una especie de poder que provenía de la "divinidad". Por lo tanto, no podemos hablar de una separación de funciones o de poderes en aquel tiempo, ya que toda manifestación de fuerza se encontraba concentrada en esta figura del rey; cabe señalar, que a pesar de lo antes referido, el régimen político en aquel tiempo mostraba ciertas tendencias democráticas, sobre todo tomando en cuenta el desarrollo sociocultural de esa época.

Durante el siglo XVI en México se dió la llamada "conquista", que englobaba tanto el aspecto militar, es decir, la destrucción por medios violentos de las ciudades,

(3) Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Derecho Legislativo Mexicano. Editorial del Congreso de la Unión, 1ª edición, México, 1973, p 13

dioses y creencias de los indígenas, como el período de "acomodo" que trajo consigo una nueva situación, ésta es la colonia<sup>4</sup>.

Con el descubrimiento de América, se da un gran cambio en la vida y política de Europa, ya que de un sistema feudal se evoluciona al Renacimiento y a la Reforma; este cambio repercute en la Nueva España, toda vez que el imperio español trasplanta e implanta en el nuevo mundo sus leyes, costumbres, etc. En un principio los asuntos relacionados con los descubrimientos fueron tratados por el Consejo de Castilla, pero al aumentar estos asuntos, en 1519 se integró un nuevo organismo conocido como: Consejo de Indias, el cual vino a ser el brazo ejecutor de la política de la monarquía real en las colonias, y el principal medio, si no es que el único, para la administración colonial en los primeros doscientos años<sup>5</sup>. Sus miembros eran nombrados directamente por el rey y era quien determinaba su competencia y tenía a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno de la colonia. Este consejo aunque tenía como finalidad la de proteger a los indígenas, se consideró como una autoridad subordinada a la voluntad real.

La corona, una vez creado el Consejo de Indias, inició una administración jerarquizada del territorio mediante la creación de virreynatos y de los funcionarios que se encargaban de su organización: virreyes, capitanes generales, gobernadores y junto con ellos, los oidores.

---

(4) El Colegio de México (autores varios) Historia Mínima de México. Editorial Colegio de México, 6ª edición, México, 1981, p. 47

(5) Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Editorial INAP, 1ª edición, México, 1981, p. 47

"... la Nueva España no era una típica colonia, sino más bien un reino, que tuvo un rey, coincidente con el rey de Castilla, representado aquí por un virrey, asistido por órganos locales..."<sup>6</sup>. Aún cuando se contaba con el Consejo de Indias para los asuntos indígenas, lo cierto es que la sede de la Corona, de la Casa de Contratación y del mismo Consejo (considerados Supremos Poderes), se encontraban en España.

Fueron tres siglos de virreinato, donde el virrey era el representante de la Corona; éste podía hacer todo aquello que no le estuviera prohibido de manera expresa y aquél que no lo obedeciera incurría en las penas de los que faltan a la voluntad del rey. Existían en la colonia otras autoridades de inferior jerarquía, como los gobernadores y los capitanes generales que estaban a cargo de las ciudades, también estaban los alcaldes, regidores y el procurador síndico, quienes eran elegidos por elección y se debían someter a la autoridad virreinal.

Aparece una figura de gran trascendencia: la Real Audiencia de las Indias, tenía la misma autoridad que la de España, y se pensaba que tenía las mismas facultades que el Consejo de Indias. " El virrey era asimismo, presidente nato de la Real Audiencia pero no podía intervenir en los asuntos judiciales ventilados por ella. Juntos y presidiendo el virrey, formaban el Real Acuerdo, estando obligados a oír opinión en los asuntos de importancia relativos al virreinato, sin que le fuera forzoso el seguirlos." <sup>7</sup>. Por lo tanto, el virrey no dependía más que del Rey de España a través del Consejo de las Indias.

Las Audiencias consistían en una especie de limitación al poder del virrey, ya que estaban facultadas para protestar sobre las disposiciones administrativas que

(6) Merqadant, Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, 2ª edición, México, 1976, p. 37

(7) Cámara de Diputados L. Legislatura del Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional (1812 - 1842), Tomo I, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1978, p. 305



emanaban de éste; claro que este control resultaba poco eficaz, en virtud de que en contadas ocasiones se suspendía la decisión virreinal en cuestión, también estaban los inspectores que mandaban desde España, gozando de amplios poderes y su función consistía en auxiliar al virrey en alguna rama de la administración; por último, estaba el Juicio de Residencia que se les aplicaba a aquéllos ex-funcionarios de la colonia, para el caso de un mal desempeño en sus labores durante su mandato.

Los virreyes y autoridades de la colonia al expedir cualquier tipo de ordenanza, cédulas y acuerdos, constituían lo que se conoce como legislación indiana, misma que requería de la ratificación de la Corona, aunque las normas dictadas por los virreyes y gobernadores en un momento dado podían revocar o modificar leyes recibidas de España, que no se ajustaran a la realidad, suspendiéndose entre tanto su ejecución.

La Real Audiencia jugaba un papel muy importante en el proceso de creación de leyes en la Nueva España, se encargaba de la revisión y aprobación de las ordenanzas que se daban; constituyéndose en Real Acuerdo para dictar las leyes necesarias para el buen gobierno de la colonia.

Por su parte, el rey tenía la facultad de sancionar las leyes en un término de treinta días, en el caso de que negare dicha sanción debía motivar las razones por las que consideró conveniente el negarla; si transcurrido el tiempo señalado no hacía uso de esa prerrogativa, se tenía por sancionada la ley en cuestión. Pero en el caso de negativa del rey, no se podía tratar ese asunto en las Cortes de aquél año (pero sí en el año siguiente), si por tercera ocasión el proyecto fuera admitido y aprobado en las Cortes, por el mismo hecho se entendía que el rey da la sanción. Una vez sancionada la ley, se devolvía uno de los originales a la Corte y otro quedaba en manos del rey.<sup>8</sup>

---

(8) Gobierno del Estado de Veracruz La Constitución y la República Editorial del Gobierno del Estado, 1ª edición, Xalapa, Ver., 1960 pp. 29 y 30

De lo anterior, se desprende que durante la época colonial el sistema jurídico político de la Nueva España era de carácter absolutista, como señala el maestro Burgoa en el sentido de que el rey centralizaba en su persona toda actividad estatal, por lo que las demás autoridades de la colonia como lo eran el virrey y las Reales Audiencias, realizaban actos jurisdiccionales, administrativos y en ocasiones legislativos, pero siempre en representación del monarca, era éste quien establecía el marco competencial de cómo se iba a ejercer el Poder Público.<sup>9</sup>, es decir, el rey era la máxima autoridad legislativa, en él se concentraba dicha potestad.

El régimen virreinal trajo consigo una desigualdad social muy grande, provocando el descontento de las clases oprimidas y su deseo de obtener la soberanía nacional, lo cual motivó y vino a desencadenar la guerra por la independencia de México, misma que se obtuvo después de muchos años de constante lucha. En los inicios de aquella batalla, una parte de los mexicanos luchaba contra el gobierno virreinal, otra negociaba la posibilidad de un nuevo gobierno peninsular; trayendo consigo la expedición de la Constitución Española de 1812 (en Cádiz), la cual "... reemplazó la soberanía del rey por la de la Nación, confirió el poder real al ejecutivo y le quitó al rey los dos poderes. Fue una constitución de índole liberal para proteger los derechos individuales, la libre expresión en asuntos políticos y la igualdad jurídica entre los españoles y americanos."<sup>10</sup>

Con dicha Constitución se produce un cambio en el régimen político de España y sus colonias, ya que de una monarquía absoluta, se convirtió en constitucional. Establece la División de Poderes, depositando el legislativo a las Cortes, encargándose de la elaboración, interpretación y derogación de las leyes; en cuanto a la función ejecutiva y administrativa del Estado le fue atribuida al rey, y en colaboración con el legislativo, éste también tenía la facultad de "hacer" las leyes (Artículo 15), así como la prerrogativa de

(9) Burgoa Onhuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa, 7ª. edición, México, 1989, p. 621

(10) El colegio de México op. cit. pp. 86 y 87.

vetar y sancionar éstas.

En el proceso de formación legislativa, el rey tenía el derecho de vetar las leyes que aprobara la asamblea respectiva y la facultad de presentar iniciativas legales. Además de las facultades de sanción y promulgación de leyes, el rey tenía entre otras la atribución de expedir decretos, reglamentos e instrucciones para la ejecución de las mismas; así como hacer las propuestas a las Cortes de los proyectos de leyes o reformas a las mismas que crea convenientes para la Nación.

El rey seleccionaba a los integrantes del Consejo de Estado mediante las propuestas que hacían las Cortes. Este Consejo era el único órgano cuyo dictámen debía escuchar el monarca en los asuntos delicados; lo anterior, aunado al hecho de que los Secretarios de Despacho debían refrendar las órdenes del rey, sin lo cual no podían ser obedecidas, para el maestro Burgoa "... viene a corroborar la consideración de que la función ejecutiva o administrativa conforme a la carta constitucional, tenía ciertos matices de parlamentarismo en atención a la dependencia en que estaban colocados los Secretarios de Despacho y los individuos integrantes del Consejo de Estado frente a las Cortes y a la primordial circunstancia de que el monarca tenía mucho menos atribuciones que el presidente en los regímenes republicanos<sup>11</sup>."

La Constitución Española tuvo poca vigencia (menos de un año), ya que no fue del agrado del grupo español ni de los criollos ricos, en virtud del corte liberal de la misma.

En 1813 se convoca al Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, con el fin de elaborar una Constitución para la nueva nación y no es sino hasta 1814 cuando se expide la Constitución de Apatzingán, de ideas liberales, en donde trata aspectos muy importantes como el de la soberanía, que residía originalmente en el pueblo y su ejercicio mediante la representación nacional, por otro lado, la facultad de dictar leyes así como

(11) Burgoa op cit p. 417

la de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad.

De las autoridades, la Constitución antes referida, señalaba en primer término al Supremo Congreso Mexicano, integrado por Diputados iguales en autoridad, elegidos uno para cada provincia, su principal función consistía en la creación de leyes, examinaban, discutían, sancionaban, interpretaban y en su caso derogaban éstas.

Por lo que hace a la iniciativa de leyes, ésta correspondía a los Diputados, aunque también se le atribuía al Supremo Gobierno, integrado por tres individuos con la misma autoridad entre ellos, alternando por cuatrimestres la presidencia.

Existían también tres Secretarios de Despacho, los cuales tenían a su cargo los asuntos correspondientes a guerra, hacienda y el gobierno, sus cargos duraban cuatro años. "Las facultades atribuidas al Supremo Gobierno, eran las propias de un órgano de carácter ejecutivo y administrativo, pero con una ostensible subordinación al Congreso<sup>12</sup>." Sus principales atribuciones consistían en declarar la guerra, celebrar tratados con otras naciones y debían sujetarse a las leyes o reglamentos que el Congreso hubiera aprobado o sancionado.

También tenían la facultad de vetar, es decir, de oponerse en un término de veinte días a algún proyecto de ley o decreto propuesto por el Congreso, ésto como una forma de colaborar con las funciones del legislativo. El derecho de veto también le correspondía al Tribunal Supremo de Justicia, el cual se componía de cuatro miembros que podían aumentar en número únicamente por deliberación del Congreso.

---

(12) Cámara de Diputados L. Legislatura op. cit.p. 419

En dicha Constitución se encontraban de alguna forma señaladas las diferentes atribuciones que tenían a su cargo los llamados supremos poderes, "... la estructura orgánica primordial de la Constitución a saber: el electorado o pueblo elector y sus tres cuerpos representativos que ejercen las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, pero actuando separadamente y con preeminencia del cuerpo legislativo, a quien compete la designación y el control de los individuos que encabezan los otros cuerpos."<sup>13</sup>

De lo anterior, se desprende que la Constitución de 1814, le otorgó un poder más amplio al Supremo Congreso, es decir, a la función legislativa, ya que no únicamente se encargaba de realizar dicha actividad, sino que además tenía facultades de índole ejecutivo como la elección de los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.

El hecho de que el ejecutivo fuera un órgano colegiado se prestó a una serie de discrepancias y desacuerdos entre sus miembros. "La Constitución de Apatzingán adoleció de un grave error consistente en haber concebido la composición del Supremo Gobierno como entidad colegiada y no como órgano unipersonal<sup>14</sup>". Y si a eso le aunamos el hecho de que el Congreso concentraba en una mayor parte las funciones del Poder Público, además de ser éste el encargado de nombrar a los miembros del Supremo Gobierno, podemos afirmar la importancia que se le dá al órgano legislativo y la supremacía en relación con los otros dos poderes.

La Carta de Apatzingán jamás estuvo en vigor debido a la situación política que se vivía en México en esos momentos donde la lucha armada continuaba por la independencia del país.

---

(13) *Ibidem* p. 417

(14) *Burgoa, op cit* p 745

A punto de ser derrotados los insurgentes, en 1820 una revolución de signo liberal, obligó al rey Fernando VII a restablecer la Constitución de Cádiz, lo cual no fué del agrado del grupo español y de la aristocracia criolla de México, por lo que en 1921 Iturbide, lanzó el Plan de Iguala o de las Tres Garantías, donde establecía entre otras cosas la independencia de México, estableciéndose un sistema monárquico, donde se le otorgaban al emperador amplísimas facultades, era el jefe supremo del Estado, contando con el auxilio y la asesoría de cuatro ministros.

### 1.2 EPOCA INDEPENDIENTE

Una vez firmada el Acta de Independencia en 1821, la nación se encontró con una falta de capacidad para gobernarse independientemente, después de tantos siglos de dependencia y comenzaron entonces las luchas internas para obtener el poder. Fueron años de organización, reajuste y crisis para México. Terminó el estado feudal y se inició el estado burgués.

A raíz de la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, se constituye la Soberana Junta Provisional Gubernativa, el 24 de febrero de 1822 se instala el Congreso y se dictan las Bases Constitucionales, al siguiente día cesan las funciones de la Suprema Junta Gubernativa; el 19 de mayo el Congreso elige a Iturbide emperador, con el nombre de Agustín I, ratificándose los puntos torales del Tratado de Cordoba, es decir, se instaló un Congreso integrado por Diputados, en el cual residía la soberanía.

El imperio mexicano se estableció como una monarquía moderada de tipo constitucional, el Congreso tenía reservado el ejercicio del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo lo delegaba a una regencia y respecto al Poder Judicial, éste se encontraba depositado a los tribunales existentes en aquéllos momentos.

En el mes de octubre Iturbide deshace el Congreso y en su lugar nombra una junta encargada de hacer un reglamento político provisional y convoca a elecciones de nuevo Congreso.

Posteriormente, en diciembre se reinstala el Congreso Constituyente que anteriormente había sido disuelto por Iturbide pero no dió los frutos esperados y se estableció otro Congreso en 1823, el cual creó un cuerpo denominado Supremo Poder Ejecutivo y designó para integrarlo a Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y a Pedro Celestino Negrete, lo anterior, una vez que el emperador ya había abdicado la Corona.

Dicho Congreso era de carácter federalista, proclamando la República, expidiendo en 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y posteriormente el 4 de octubre del mismo año, la Constitución Federal de 1824, nombrando a Guadalupe Victoria Presidente de la República y a Nicolás Bravo, vicepresidente.

La Constitución de 1824, dividió a México en diecinueve Estados y cinco territorios. Facultó a cada Estado para elegir Gobernador y Asambleas Legislativas propias. " El gobierno federal tendría los tres poderes clásicos, según la Doctrina de Montesquieu. Al Poder Legislativo lo comprenderían dos Cámaras: diputación y Senado. El Ejecutivo deberá ejercerlo un presidente o en su ausencia un vicepresidente. El Judicial en su más alto nivel se atribuyó a la Suprema Corte.<sup>15</sup> "

El documento, fue la primera carta de tipo federal y que proclamaba un sistema bicamarista. El Poder Legislativo tenía entre otras facultades, la de dictar leyes y decretos para la administración interior de los territorios. Por lo que hace a la iniciativa de leyes, ésta le correspondía al Presidente de la República, al Congreso de la Unión o a las Legislaturas de los Estados. Por su parte, la formación de leyes podía comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las referentes a impuestos y contribuciones que debían originar en la de Diputados. Las leyes eran discutidas en ambas Cámaras de manera sucesiva, de no ser aprobadas, no podían ser propuestas en las sesiones de ese año, sino hasta el siguiente en caso de aprobarse, una vez discutidos los proyectos de ley, eran turnados al Presidente para que de no tener inconveniente se firmara e igualmente se publicara.

---

(15) El Colegio de México op cit p 96

## CAPITULO I.- Antecedentes Históricos 17

En cuanto al Poder Ejecutivo, éste podía ser reelegido después del cuarto año de haber cesado en sus funciones. Entre sus principales atribuciones tenía la de publicar, circular y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso General, es decir, poner en práctica las leyes emanadas del cuerpo legislativo y las sentencias de los tribunales.

A su vez gozaba del derecho de veto, ésto es, la facultad que tiene el presidente para en un momento dado oponerse a los proyectos de leyes dentro de diez días contados a partir de su recepción.

Se dio la figura del Consejo de Gobierno, integrado por los senadores más antiguos de cada Estado, precedido por el vicepresidente, también estaban los Secretarios de Despacho que en número eran cuatro y se encargaban de asesorar en los ramos de la administración al Presidente y eran responsables de todo lo que firmaban.

La figura de la vicepresidencia que contempló la Constitución de 1824, fue motivo de una serie de conspiraciones contra el mismo Presidente de la República, por lo que en lugar de constituir un apoyo para éste, desencadenó una serie de conflictos entre federalistas y conservadores<sup>16</sup>. Una de las características que con más tenacidad mantuvo la corriente liberal fue precisamente el defender sus principios federalistas; por el contrario, los conservadores se distinguieron por querer instaurar un gobierno centralista.

El Congreso establecido el 4 de enero de 1831, después de algunos meses, se declaró Tercer Congreso Constituyente, primero produjo las Bases para la nueva Constitución y luego, el 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836 las Siete Leyes

---

(16) Margadant op. cit. p. 122



Constitucionales que establecieron los principios centralista, plutocrático. <sup>17</sup>

Por medio de las Bases Constitucionales se inició la implantación del régimen centralista conservador y con la expedición de las Siete Leyes, se crea la figura del Supremo Poder Conservador, integrado por una comisión de cinco personas que debían guardar la Constitución y por lo tanto sostener el equilibrio constitucional entre los poderes, de esta forma se le facultaba para decidir sobre la nulidad de leyes y decretos inconstitucionales a petición de alguno de los poderes establecidos. Esta figura del Supremo Poder Conservador se colocaba por encima de los tres poderes clásicos.

Al Presidente se le otorgaron entre otras las funciones correspondientes a la publicación, circulación de órdenes del Congreso General, así como la de encargarse de expedir reglamentos, decretos y órdenes que considerara convenientes para hacer guardar las leyes del mismo Congreso y para un mejor cumplimiento de la Constitución.

Una vez sancionada la ley, el Presidente la hacía publicar. Pero en caso de que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con lo que se iba a publicar, podía en un término de treinta días hacer las observaciones que considerara pertinentes con audiencia del Consejo en relación a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación (facultad de veto). Si el término hubiese transcurrido sin que se haya hecho uso de dicha facultad, se tenía por acordada la sanción y la ley o decreto debían ser publicados de inmediato.

El maestro Rabasa, por su parte manifiesta que "... el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario del Presidente. <sup>18</sup>. Lo cierto es, que el Presidente tenía la facultad de impedir (lo que llamamos veto), más no de legislar y el que pueda suspender

(17) *Ibidem*. p. 126

(18) Cámara de Diputados L. Legislatura. op. cit. p. 621

la publicación de determinada ley o decreto para hacerle ciertas observaciones, no impide ni disminuye la función primordial del Congreso, ya que es éste quien decide si rechaza o no lo que antes aprobó. Lo anterior, en vista de la existencia de una real oposición en el congreso.

Aquí se presenta también el fenómeno de colaboración de poderes, en el sentido de que en la actividad legislativa el Presidente de la República tenía injerencia en el proceso de creación de las leyes mediante la facultad de iniciativa y de veto.

En cuanto a la delegación de facultades al ejecutivo por parte del Congreso, la Constitución de 1836 (ésto es Las Siete Leyes) establece la prohibición para dicho Congreso de reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o inclusive los tres poderes.

En 1840 se elaboró un proyecto de reformas donde se suprime la nefasta figura del Supremo Poder Conservador (Artículo 6o.). Posteriormente, en 1843 se expidieron las Bases Orgánicas Centralistas, dejando asentado en el Artículo 5o. lo relativo a la división de poderes: "Art. 5.- L a suma de todo poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositara el Legislativo en un individuo."<sup>19</sup>.

Además, se introducía la novedad de declarar que el Ejecutivo se considera también como depositario del Poder Legislativo por lo que respecta a la sanción de leyes.

Por primera vez en ese año, ingresó a nuestro derecho las facultades de excepción, ya que se autorizó que el Congreso ampliara las atribuciones del Ejecutivo y suspendiera las formalidades prescritas para la aprehensión y detención de los delincuentes, si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación lo exigiere.

(19) Cámara de Diputados XLVIII Legislativo op. cit. p. 37

## CAPITULO I.- Antecedentes Históricos 20

Mediante el Plan de Ciudadela, de fecha 4 de agosto de 1846 se restablece el sistema federal, desconociéndose por lo tanto el régimen central, trayendo como consecuencia la formación de un nuevo Congreso Constituyente, restaurándose la vigencia de la Constitución de 1824. Se suprime la figura del vicepresidente, abriéndose la falta temporal del Presidente por los medios establecidos en dicha Constitución.

La guerra de México con los Estados Unidos concluyó en 1848 con los tratados de Guadalupe, causando una gran inestabilidad y desorganización a pesar del restablecimiento del sistema federal.

De 1848 a 1852 gobernaron José Joaquín Herrera y Mariano Arista, quienes dieron entrada a la dictadura de Santa Anna, quien tomó posesión en 1853, mientras que la lucha continuaba entre liberales y conservadores.

En marzo de 1854 fue proclamado el Plan de Ayutla, mismo que "...emprendió a derrocar violentamente la dictadura santanista, tuvo como propósito establecer la igualdad republicana mediante la abolición de órdenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuestos a ella, pugnó por la organización estable y duradera del país, mediante un orden constitucional republicano, representativo, popular y respetuoso de las garantías individuales..."<sup>20</sup>.

Derrocado Santa Anna, fue nombrado Presidente Interino Juan Álvarez, designando en diciembre de 1855 a Ignacio Comonfort, Presidente Sustituto, trayendo como consecuencia la expedición de una serie de leyes ( la ley Juárez, Ley Lerdo y Ley Iglesias), que ocasionaron un mayor descontento de una gran parte conservadora, antecedentes de las denominadas Leyes de Reforma de 1859. Lo que se pretendía era reformar al país, por lo que se convocó a un Séptimo Congreso Constituyente, presidido

(20) Cámara de Diputados L. Legislatura del Congreso de la Unión Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Historia Constitucional (1812 - 1842). Tomo II, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1978, p. 263

por Ponciano Arriaga en 1856.

### 1.3 CONSTITUCION DE 1857

En el año 1857 se expide la nueva Constitución, que se apegaba en lo fundamental a la de Apatzingán, decretando un Estado Federal, y una forma de gobierno representativa, democrática y republicana. En dicho documento se resuelve la antinomia entre centralismo y federalismo, junto con el régimen federal se adoptaron los principios de la democracia.

En cuanto a la soberanía, el Congreso Constituyente continuó con lo estipulado en 1824, es decir, estableció que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, el cual tiene en todo tiempo el "inalienable" derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; señalando que el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio se dividía en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por lo que hace a la función legislativa, ésta se encontraba integrada por una asamblea denominada Congreso de la Unión, formada por representantes (diputados) elegidos cada dos años por los ciudadanos, relegando de esta forma a los senadores. Al Poder Legislativo se le daban las características de un cuerpo colegiado formado por una asamblea con funciones deliberantes para los efectos del proceso de formación de una ley y control sobre ciertos actos del Ejecutivo.

Además, se proclama un sistema presidencial pero con ciertas limitaciones a las facultades y atribuciones al titular del Poder Ejecutivo, por razones de experiencia histórica. El Presidente de la República, elegido en forma indirecta era el encargado de la función ejecutiva. Y por último, el Poder Judicial se encomendó a una Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Distrito y de Circuito.

Cada uno de los poderes referidos en el párrafo que antecede, eran completamente independientes a los otros, es decir, en la Constitución de 1857 se aplicaba en sus términos la teoría de la División de Poderes, ya que se encontraban perfectamente señaladas las facultades y atribuciones de las que gozaban estos tres poderes, claro está, que debía existir entre ellos la colaboración, conforme lo estipulaba la ley, para un mejor cumplimiento de los fines del Estado.

El Presidente de la República, gozaba de la facultad del veto, como parte del proceso de creación de una ley o decreto. El Artículo 70 de la Constitución consagraba el que una vez terminada la discusión de un proyecto de ley antes de su votación, se remitía al Presidente, para que formulara las observaciones que juzgara oportunas; una vez recibido el proyecto en la Cámara de nueva cuenta, se procedía a la discusión de las observaciones presidenciales en caso de que las hubiere y de no ser así se pasaba a votación. Lo anterior permitía del Presidente, aliado a una minoría de 34 %, detener la marcha del Poder Legislativo. Por lo tanto, el veto equivalía a dejar las leyes en manos del Poder Ejecutivo, solución contraria al principio de la División de Poderes<sup>21</sup>. Lo cual es relativo si se toma como base el hecho de que el Congreso tenía grandes atribuciones y gozaba de mucha fuerza, lo cual hacía al titular del Ejecutivo más difícil la tarea que le era encomendada por la Constitución al encontrarse sujeto a un Congreso robustecido y plural en ideología.

Por su parte, la iniciativa de leyes le correspondía al Presidente, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

El fenómeno de la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo, surgió independientemente del Artículo 29 de la Constitución, ya que la mayor parte de nuestra legislación común ha sido obra del Ejecutivo, sin que para expedirla exista una situación grave, sin haber suspensión de garantías y sin que esa legislación tenga pretensiones de servir de medio para hacer frente a dicha situación normal.

El Congreso de 1857 suspende algunas garantías y otorga al Presidente poderes extraordinarios que le permitan obtener y arreglar lo referente a la deuda nacional

(21) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión La Legislatura Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Doctrina Constitucional Tomo I, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1965, p. 26

flotante. El tema de la suspensión de garantías se había planteado con anterioridad, la cuestión era si se podía acordar, no sólo la suspensión de alguna o algunas de las garantías que reconocen los veintiocho artículos de la Constitución, sino también el concederle al Ejecutivo autorización para hacerle frente a dicha situación, y ésto es, el facultarlo para legislar en esos casos de emergencia. "... es decir, no se trata únicamente de suspender por tiempo ilimitado al ejercicio de los derechos del hombre, sino también hacer posible que se faculte al Presidente para que ejerciten ciertas facultades que normalmente deben ser exclusivas de los poderes Legislativo y Judicial.<sup>22</sup> "

En la Constitución a que nos referimos, se distingulan dos medidas para hacer frente a una situación grave:

A) La suspensión de garantías, misma que se mantuvo con cierta rigidez a lo largo del tiempo.

B) El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, lo cual como ya se mencionó con anterioridad, se mantuvo separada de su idea original y espíritu.

" Las facultades extraordinarias fueron casi siempre de índole legislativa, fuera del objeto para el cual le fueron concedidas, es decir que las utilizó para expedir o reformar la legislación ordinaria, que no podía considerarse como de emergencia.<sup>23</sup>

---

(22) Cámara de Diputados L. Legislatura, Tomo II op. cit. p. 464

(23) Tena Ramirez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1970, p. 234

## CAPITULO I.- Antecedentes Históricos 24

El hecho de que en la Constitución de 1824, el Presidente era electo por las legislaturas locales, en tanto que en 1857 la elección se hacía por el pueblo, por medio de sus representantes, ésto es, los Diputados, trajo como consecuencia que el Presidente fuera absolutamente independiente de los otros poderes respecto de su origen<sup>24</sup>.

La Constitución de 1857 nunca tuvo una plena eficacia, en virtud de que los conservadores, representados por el General Félix Zuluoga como jefe, proclamaron el Plan de Tacubaya, mismo que entre sus postulados estaban el de desconocer dicha Constitución, nombrando al General Zuluoga como Presidente y a Juárez como ministro de la Suprema Corte de Justicia, en aquél entonces le correspondía ejercer la presidencia para el caso de que llegare a faltar su titular, y así sucedió, Juárez toma posesión del cargo de Presidente, estableciendo el orden constitucional, posteriormente expide en el año de 1859 las Leyes de Reforma.

Continúan las dificultades financieras en el país, durante el gobierno del régimen liberal, por lo que se declara la suspensión del pago de la deuda externa; trayendo como consecuencia el que Francia interviniera en México, con la idea de imponer una monarquía en nuestro país con el apoyo del partido conservador y de esta forma salvaguardar sus intereses y el de sus conciudadanos que tenían invertido capitales en empresas establecidas en el país.

En 1864, se impone en México el llamado segundo imperio, a cargo de Maximiliano; sin que en algún momento hayan existido bases constitucionales para su establecimiento. En 1865 se expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mismo que careció de vigencia y de validez jurídica, no fué puesto en práctica. Este documento nombraba al Emperador depositario indiscutible de la soberanía, no existiendo Cortes o algún cuerpo colegiado que se encargara de legislar.

---

(24) Cámara de Diputados LI Legislatura. op. cit. p. 25

El monarca de ideas liberales, no nulificó las Leyes de Reforma que tanto revuelo habían originado durante su expedición; por lo que en esta ocasión provocó el descontento de los que en un principio lo habían apoyado, éstos son, los conservadores; por razones obvias, jamás obtuvo la aprobación o mejor dicho el reconocimiento como gobernante del pueblo mexicano del grupo de liberales. Lo anterior, aunado a una serie de factores fué razón suficiente para que Maximiliano jamás haya podido consolidar su Imperio. Por lo tanto, las leyes expedidas durante su mandato, nunca entraron en vigor. Debido a la ausencia de un Poder Legislativo "normal", hacía imposible que un Congreso aprobara cualquier cambio de Poder Ejecutivo y ante la inexistencia de aquél, quien tenía las facultades legislativas era el emperador.

En julio de 1867 es derrumbado el imperio de Maximiliano, una vez más triunfaban los liberales sobre los conservadores. Consolidándose el Estado mexicano, se instaura una República Federal, quedando descartada la idea de la monarquía.

Al terminar el Partido Liberal con el Imperio de Maximiliano, volvió a ocupar la presidencia Benito Juárez y siguió luchando porque la ley suprema fuera la Constitución Federal es decir, la de 1857. Por lo que convoca para la elección de los supremos poderes con el fin de regularizar la República y llevar a cabo las reformas constitucionales necesarias; entre otras, se propuso la iniciativa para la creación de un senado que sirviera de contrapeso a la Cámara única de Diputados, lo cual no se aprobó sino hasta 1874, reformándose el Artículo 51 de la Constitución de 1857, donde definitivamente se adoptó el sistema bicamaraista, ampliándose lo referente a la iniciativa de leyes, correspondiéndole de igual forma al senado. Además se llevaron a cabo otras reformas muy importantes en ese año, como lo es el veto presidencial, declarándolo obligatorio, aunque la simple mayoría de las dos Cámaras era suficiente para volverlo ineficáz.

Juárez gobierna bajo el manto de la República de una manera conciliadora, es decir, en ningún momento se muestra en él el afán de venganza contra sus opositores, sino por el contrario, a algunos de ellos los invita a participar en su gabinete. Existiendo entre los mexicanos un ambiente optimista y favorable para un crecimiento económico y estabilidad política. Se logró mantener en el poder hasta 1872, ya que un año anterior el General Porfirio Díaz le hace oposición por medio de las armas, decretando el Plan de la



Noria, en el cual Díaz se declara en contra de la reelección de Juárez. Este último fallece y sube a la Presidencia Lerdo de Tejada, que fuera vicepresidente durante el período juarista, el cual se hizo de grandes enemistades en el tiempo que duró su mandato. En 1875, convoca a elecciones; pero Díaz se le enfrenta militarmente con el Plan de Tuxtepec y lo vence.

A pocos años de restaurada la República, llegó Díaz a la Presidencia y fue el comienzo de una dictadura de treinta años. Suprimió toda actividad política, la Constitución fue una mera fórmula, apoyó nuevamente a la iglesia y a las clases adineradas del país, aumentó considerablemente la clase media mexicana; se propagaron los conocimientos y las creaciones de arte; se hicieron grandes obras materiales.

En el porfiriato continuó vigente la Constitución de 1857, aunque se llevó muy poco a la práctica en este período. En 1878 se estableció el principio de no-reelección del Presidente y de los gobernadores, para 1887 la reelección era posible después de un intervalo de cuatro años y en 1890 toda reelección fue autorizada sin restricciones.

Durante el gobierno intermedio de Manuel González (1880-1884), Díaz que ocupaba el cargo de gobernador de Oaxaca, se encarga de desprestigiar dicho gobierno y no le es difícil subir al poder en 1884. Díaz se apoya en 1892 de la Unión Liberal y del Partido Científico; el poder se va concentrando en la figura del General al no existir grupos que se le opusieran. Mantiene buenas relaciones con la iglesia, pero no se derogan las Leyes de Reforma. En cuanto a las relaciones con los Estados Unidos, son buenas, se logra sanear la Hacienda Pública (gracias a la labor de Limantour). Se llevan a cabo grandes obras materiales y en el terreno cultural hay una preponderancia del positivismo.

La Constitución de 1857 sufrió una serie de reformas muy importantes entre los años de 1874 y 1908, que disminuían las facultades de la Asamblea Legislativa para permitir un ejercicio más desahogado del Poder Ejecutivo; se establece el Senado; el principio de no-reelección (que fue uno de los puntos importantes que utilizó Díaz para subir al poder); la forma de sustituir al Presidente; se otorgó al Ejecutivo un veto suspensivo en la formación de leyes, éste consistía en que si el Presidente devolvía el proyecto de ley al Congreso, las Cámaras debían discutirlo una segunda vez y únicamente

se consideraba aprobado en la segunda votación si obtenía la mayoría absoluta de los votos de los miembros del Congreso. Se creó de igual forma, la figura de la vicepresidencia; se amplió el período presidencial, y ... por cuanto a los Congresos quinto al octavo, que funcionaron de 1869 a 1876, hubieron todos ellos que seguir conociendo y aprobando iniciativas sobre suspensión de garantías y concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que éste pudiera responder a las diversas situaciones de violencia suscitadas en la época, particularmente apoyada en el Plan de la Noria.<sup>25</sup>

#### I.4 CONSTITUCION DE 1917

Durante la dictadura del General Díaz, en los años de 1904-1905 se deterioran las relaciones obrero-patronales, viviendo el país una época de represión e injusticia social; surgieron los primeros brotes de organización obrera y de lucha por parte de los campesinos para obtener un reparto de tierra.

Comienzan a surgir grupos opositores al gobierno de Díaz en 1908 y 1909, el General Bernardo Reyes, en junio se funda el Club Antirreeleccionista, con Francisco Madero quien publica la obra titulada: "La Sucesión Presidencial", donde hace una fuerte crítica al régimen de Díaz y al militarismo como enemigo de la democracia, entre otras cosas. A Madero se le unen muchas gentes incluyendo antiguos reyistas, los hermanos Vázquez Gómez, José Vasconcelos.

Madero comienza a realizar una serie de giras por los diferentes Estados de la República postulando como punto toral la no-reelección del Presidente. Sin embargo, el Congreso de 1910 declara a Porfirio Díaz y a Ramón Corrales Presidente y Vicepresidente, respectivamente, para los próximos seis años.

---

(25) Cámara de Diputados L. Legislatura, Tomo II, op cit. p.413

Por su parte Francisco I Madero, desde el extranjero (donde se tuvo que refugiar) "...formulaba y hacía penetrar en México su plan revolucionario. Denuncian el fraude electoral de junio, desconoce los poderes constituidos; él mismo ocupa la presidencia en forma provisional hasta la realización de nuevas elecciones; propone corregir por el camino de la ley los abusos cometidos durante el porfiriato en el campo y hace un llamado a las armas para el 20 de noviembre.<sup>26</sup> En octubre de 1910 promulga el Plan de San Luis, cuyo lema era el de sufragio efectivo, no-reelección. Se dan otros levantamientos como el de los hermanos Flores Magón, Aquiles Serdán y Pascual Orozco; lo anterior, trae como consecuencia el brote de la insurgencia en diferentes partes del país.

La revolución de 1910, protestaba además por la reiteración de los principios de una democracia liberal y por la exigencia de un cambio substancial en el orden económico y social de aquél tiempo.

Madero, después de un interinato de León de la Barra, asume la Presidencia de los quince meses de su gobierno fueron de gran trifulca armada, sobre todo en tres Estados: Chihuahua con Orozco, Morelos con Zapata y Veracruz con Félix Díaz.

Después de varias batallas que se suscitan entre estos grupos y el ejército federal, en febrero de 1913 Madero y Pinosuárez son aprehendidos y presentan su renuncia ante las Cámaras, misma que les es aceptada y eligen a Pedro Lascurain Presidente sustituto (quien duró escasos cuarenta y cinco minutos en el poder). Se trataba de una maniobra para que Huerta posteriormente ocupara la presidencia; lo cual sucedió al poco tiempo.

Por otro lado, los levantamientos continuaban por todo el territorio mexicano en demanda de los principios políticos del liberalismo como lo son: la democracia, derechos del hombre, división de poderes, sistema representativo, régimen federal y separación de Estado Iglesia; pero además se exigía una acción política decisiva para

(26) El Colegio de México. op. cit. p. 138

transformar el orden social y económico y estar en posibilidades de poner en práctica dichos principios.

Venustiano Carranza, con el objeto de incorporar al régimen jurídico y político las ideas de la revolución, decide convocar a un Congreso Constituyente. Este movimiento al que se le llamó "Ejército constitucionalista" encabezado por éste, obligó a Huerta a dejar el poder y huir del país. Para este momento a Carranza se le habían unido una serie de personajes, como lo son Obregón, Calles y Salvador Alvarado quienes más tarde jugarían un papel muy importante en la historia de México.

Mediante el Plan de Guadalupe, Carranza se convirtió en el primer jefe del Ejecutivo constitucionalista, hasta en tanto pudieran tomar la ciudad de México y convocar a elecciones, ya que además de desconocer a Huerta como Presidente, se desconocía a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los gobernadores de los Estados que reconocieran su administración.

Venustiano Carranza promulgó en 1916, un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo propósito fundamental era el de convocar la reunión de un Congreso Constituyente; donde "... se habló de reformar la Constitución de 57 y no de expedir una distinta..."<sup>27</sup>. Las sesiones del Congreso Constituyente se iniciaron en diciembre de 1916, con un espíritu de reivindicación social. Finalmente, el 5 de febrero de 1917 se firmó nuestra Constitución Política, "... es una Constitución escrita y rígida; fue elaborada y expedida por una Asamblea Constituyente, representación inmediata y directa del pueblo, y no puede ser reformada sino por un órgano distinto de los poderes ordinarios del Estado, y mediante procedimientos especiales."<sup>28</sup> Para el año en que fue promulgada, esta Constitución es considerada como una de las más avanzadas del mundo, su cuerpo

(27) Tena Ramirez, Felipe Leves Fundamentales de México (1808 - 1979). Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1981, p. 812

(28) Cámara de Diputados LI Legislatura, op. cit. p. 36

doctrinal se mueve en un liberalismo tradicional; se manejaron aspectos que nunca se habían tratado con anterioridad y que reflejan el espíritu social de la misma.

La Constitución de 1917 reconoce la idea de la democracia representativa como base para la actuación de los gobernantes y ratifica la estructura del Estado mexicano como una República representativa y federal cuyo poder dimana del pueblo, en el cual reside la soberanía, misma que ejerce a través de los Poderes de la Unión y que se componen en Estados libres y soberanos, corroborando el principio de división de poderes.

En el Artículo 49 de dicho instrumento, se estableció que el Supremo Poder de la Federación se encontraba dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; prohibiendo expresamente la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, salvo las facultades extraordinarias que se le otorgaban al Ejecutivo en el Artículo 29 Constitucional.

También va a reafirmar el sistema presidencial de Gobierno, es decir, se refuerza la figura del Ejecutivo en relación con la Constitución de 1857.

El Título Tercero de la carta de 1917, contiene los mismos capítulos y secciones, sobre el Poder Legislativo, en las materias referente a: división de poderes, elección e instalación del Congreso (que aún cuando en la Constitución anterior se trataba de un Legislativo unicameralista, posteriormente, se reformó para quedar el Congreso integrado por las dos Cámaras, es decir, la de Diputados y la de Senadores, lo cual fue ratificado por el Constituyente del 17). Quedando de igual forma lo referente a la iniciativa de leyes o decretos, que corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y a los Senadores y por último a las legislaturas de los Estados.

Por otro lado, determina la discusión y votación sucesiva en ambas Cámaras, para todo proyecto de ley o decreto que no sea de resolución exclusiva de alguna de ellas.

" En síntesis, el derecho legislativo mexicano vigente, establece un Poder Legislativo de tipo Federal, de elección popular, autónomo en su constitución y facultades, coordinado en sus funciones a los otros poderes, permanente, de sistema congresional bicamaria, colegiado, deliberante y conformador del régimen de derecho en el Estado Mexicano.<sup>29</sup>

Por lo que hace al Poder Ejecutivo, Carranza ante la Asamblea Constituyente señaló que el Poder Legislativo, por la naturaleza de sus funciones tiende a intervenir en las de los otros dos poderes, y que en la Constitución de 1857 estaba dotado de facultades que estorbaban al Poder Ejecutivo. Por lo que propuso una serie de reformas, entre otras, la de eliminar de la Cámara de Diputados la facultad de quitar al Presidente, y la reforma consistió en quitar al Senado la facultad exclusiva de juzgar al titular del Ejecutivo, previa acusación de la Cámara de Diputados.

También se reforma la Constitución de 1857, en lo referente a la elección del Presidente, en virtud de que en su Artículo 76 establecía el tipo de elección indirecta en primer grado y en escrutinio directo; lo cual en la Constitución que actualmente nos rige, se modificó, quedando una elección directa.

Se suprimió la figura del Vicepresidente con el objeto de fortalecer la figura del Presidente; consolidándose la no-reelección como principio consagrado por la revolución.

La principal diferencia entre esta Constitución de tipo progresista en base a la influencia de los constituyentes revolucionarios, con los anteriores códigos constitucionales, estriba en su predilección hacia lo colectivo; en su afán democrático entre

(29) Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, op. cit p 37

otras cosas por las limitaciones que se le imponen a las actividades del clero, y sobre todo en sus trascendentales postulados económicos<sup>30</sup>.

La Constitución de 1917, en la actualidad sigue siendo un ejemplo pragmático de lo que viene a ser un proceso de integración política y social, en donde van a predominar los principios de democracia liberal y representativa; en conjunto con los garantías mínimas de las que todo ser humano tiene derecho a que le sean respetadas y el establecimiento de un orden socialmente justo.

---

(30) López Gallo, Manuel: Economía y Política en la Historia de México, Editorial: El Capatzen, 21ª edición México, 1982, p. 475

---

## PODER PUBLICO FEDERAL

---

### II.1 PODER JUDICIAL FEDERAL

#### II.1.1 Aspectos Generales.-

El Artículo 94 de nuestra actual Constitución Política deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito<sup>31</sup>.

Burgoa señala dos clases de funciones jurisdiccionales de los tribunales federales, las cuales consisten en:

##### 1.- La función judicial.

Aquellas actividades que se encuentran consignadas en el Artículo 104 constitucional, pero que entrañen una función por lo que se refiere a su ejercicio, misma que se va a desarrollar como la de los procesos del orden común, es decir, tiene como fin el dar una resolución a un conflicto jurídico, pudiendo ser éste o no de carácter constitucional. El Poder Judicial va a funcionar como un juez que va a intentar resolver dicho conflicto. Esta función se traduce en los llamados "juicios federales", que en esencia son diversos al juicio de amparo.

##### 2.- La función de control constitucional.

---

(31) Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Porrúa, Editorial Porrúa, 90ª edición, México, 1990, p. 78



En este caso el Poder Judicial Federal se traduce en protector y conservador del orden constitucional previamente establecido, en los casos que se llegue a tener conocimiento<sup>32</sup>.

### II.1.2 Suprema Corte de Justicia.-

Es el tribunal más alto en nuestro país, se encuentra integrado por veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios o suplentes, cuyo nombramiento proviene directamente del Presidente de la República, mismo que deberá someter a consideración del senado, quien tiene un término de diez días para aprobar o rechazar el nombramiento, si una vez transcurrido el tiempo referido no se da respuesta alguna, se entenderá admitido. La aprobación del senado es condición indispensable para la eficacia del nombramiento presidencial, sin ella los ministros no podrán tomar posesión del cargo.

#### A) Requisitos para ser ministro.-

Los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte se encuentran enunciados en el Artículo 95 constitucional, que dice:

"ART. 95.-...

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta cinco, el día de la elección;

III. Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada

(32) Burgos. op. cit. p 812

para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses<sup>33</sup>."

#### B) Remuneración.-

Por lo que hace a la remuneración de los ministros, el Artículo 94 de la Constitución vigente señala que sus emolumentos no podrán ser disminuídos durante su encargo, (cabe señalar que al ser éste un cargo vitalicio dicha prohibición es de orden absoluto).

Una de las formas de mantener independencia de los miembros del Poder Judicial Federal es a través de la inamovilidad en cuanto a sus cargos se refiere. A menos que se hiciere como resultado de un juicio político de responsabilidad que se le hubiere seguido por alguna falta que se le impute, en los términos del Título Cuarto de la Constitución vigente.

Los ministros supernumerarios tienen como principal función, la de suplir las faltas temporales que no excedan de un mes, a los ministros numerarios (Artículo 98 Constitucional). Si la falta temporal a que alude dicho artículo excede del lapso mencionado, el Presidente de la República es el encargado de nombrar un ministro provisional, esta designación deberá contar con la aprobación del senado, o en su caso, de la

---

(33) Leyes y Códigos de México op. cit. p.79

comisión permanente. En caso de defunción o separación definitiva del cargo por renuncia o retiro voluntario forzoso, el Presidente deberá formular nuevo nombramiento para el cargo de ministro numerario.

El cargo de ministro de la corte es renunciable, siempre y cuando sea por una causa grave que lo amerite, conforme el Artículo 99 de la Constitución Política, si el titular del Ejecutivo acepta la renuncia calificando la gravedad del asunto, ésta deberá someterse a la aprobación de la Cámara de Senadores y en su caso al de la comisión permanente.

#### **C) Licencias y prohibiciones a los ministros.-**

Por su parte, el Artículo 100 Constitucional se encarga de señalar el procedimiento que ha de seguirse en lo referente al otorgamiento de licencias a los ministros, estableciendo que aquéllas licencias cuya duración no exceda de un mes, para separarse del cargo de ministro, la puede conceder la misma Suprema Corte de Justicia, pero en caso de rebasar dicho término, deberá aprobarse por el Presidente, con la intervención igualmente del senado o en su caso de la comisión permanente. Pero en ningún caso, y ésto es una prohibición expresa que hace dicho artículo, podrá exceder de dos años.

En cuanto a las prohibiciones que establece la Constitución con el objeto de mantener una independencia de los miembros del Poder Judicial con otros funcionarios, que pudiera ser motivo de parcialidad, el Artículo 101 establece:

"ART. 101.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes,

literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.<sup>34.</sup>

#### D) Competencia.-

Las facultades que la Constitución le concede a la Suprema Corte de Justicia se refieren a las dos funciones jurisdiccionales, es decir, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional. Por lo que la actividad judicial de dicho tribunal es aquella mediante la cual dirime los conflictos que conocen los tribunales, siendo éste el que aplique la ley en caso de controversia su mayor fuerza estriba en el establecimiento del orden jurídico.

"... siendo la Suprema Corte un tribunal federal, su competencia debe integrarse por las facultades expresas que en su favor establezca la ley fundamental conforme al principio proclamado en su artículo 124.<sup>35.</sup>

De manera expresa el Artículo 104 constitucional nos habla de la competencia de los órganos judiciales federales, sin distinguir los que específicamente le corresponden a la Suprema Corte de Justicia, a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito.

La Suprema Corte se encuentra facultada conforme al Artículo 105 de dicho ordenamiento para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre éstos y la Federación, así como los conflictos entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y a las contiendas en que la Federación sea parte.

---

(34) *ibidem*, p 83

(35) *Burgos*, op. cit. p.827

La Federación actúa como parte cuando, en relación con el particular aparece defendiendo derechos propios, es decir, cuando aparece en la causa remota de la acción correspondiente como sujeto de derechos y obligaciones de carácter privado frente al individuo.

De igual forma a nuestro máximo tribunal le competen las cuestiones sobre límites de terrenos comunales entre núcleos de población, actuando como tribunal de segunda instancia (Artículo 24 fracción XII). Como tribunal de trabajo, la Suprema Corte funcionando en pleno, tiene competencia para dirimir los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores (fracción XII, apartado B del Artículo 123 constitucional).

La Suprema Corte tiene a su cargo diversos actos administrativos como lo son: el nombrar alguno de sus miembros, así como de jueces de distrito o magistrados de circuito para diversas funciones; así como cambiar de adscripción a los jueces de distrito y magistrados de circuito y vigilar su conducta por medio de los ministros visitantes.

### **II.1.3 Tribunales de Circuito.-**

#### **A) Clasificación.-**

Se clasifican en unitarios (un magistrado) y colegiados (tres magistrados), integrándose por medio de magistrados cuyo nombramiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia. Estos funcionarios no son inamovibles en principio ya que duran cuatro años en el ejercicio de su cargo, adquiriendo la inamovilidad si, al concluir este período fueren reelectos o promovidos a cargos superiores.

#### **B) Competencia.-**

"... los Tribunales Unitarios de Circuito solo desempeñan la función judicial federal propiamente dicha en su carácter de órganos de segunda instancia respecto de los juicios o procesos distintos del amparo que en primer grado se ventilan ante los jueces de Distrito. A la inversa, los Tribunales Colegiados de Circuito no ejercitan dicha función,

sino la de control constitucional a través del conocimiento de los dos tipos procedimentales del juicio de amparo.<sup>36</sup> "

#### II.1.4 Los Jueces de Distrito.-

##### A) Integración.-

Son nombrados de igual forma por la Suprema Corte de Justicia. Pueden llegar a ser inamovibles si a partir de la ratificación de su nombramiento, una vez fenecido el período de cuatro años por el que inicialmente son designados. (Artículo 97 primer párrafo).

##### B) Competencia.-

Los jueces de distrito desempeñan ambas funciones jurisdiccionales:

1.-En cuanto a la función judicial, van a conocer en primera instancia según lo establece el Artículo 104 de nuestra carta magna, de los juicios o procesos federales distintos al amparo, como lo son los juicios civiles y penales federales (fracción I), juicios sobre derecho marítimo (fracción II), en los casos que tengan que ver miembros del cuerpo diplomático y consular (fracción VI) y en las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro (fracción V).

2- En cuanto a la función como un mecanismo de control constitucional, los jueces de distrito la ejercen a través del conocimiento y resolución del juicio de amparo indirecto o bi-instancial en primer grado.

En síntesis podemos señalar que en el sistema constitucional mexicano, el Poder Judicial cumple con cuatro funciones básicas:

(36) *Ibidem.* p. 839

- La Constitución le confiere a la Suprema Corte según el Artículo 105, la competencia exclusiva para resolver conflictos entre los Estados de la federación, alguno de ellos y el gobierno federal o entre los mismos órganos de algún Estado.

- Los Tribunales Federales deberán resolver en última instancia o en apelación de sentencias, los conflictos que surjan en la sociedad.

- La Suprema Corte y los Tribunales Colegiados declaran el sentido autorizado de la ley, con base a la interpretación que hacen del texto legal, sentando jurisprudencia, misma que tiene el carácter de obligatoria para los juzgadores inferiores.

- Los Tribunales Federales resolverán conflictos suscitados entre los individuos y la autoridad por leyes o actos que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución, o que impliquen una invasión de facultades entre las autoridades federales y locales cuando ésto causa un daño jurídico a algún particular.

*El Juicio de Amparo.*- La fracción IV del Artículo 107 constitucional, faculta a los tribunales federales para resolver sobre amparos que se pidan en contra de las sentencias definitivas en los juicios civiles, cuando dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, y cuando se violen las leyes de procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia es quien va a decidir en definitiva cuando se establecen casos concernientes al juicio de amparo (Artículo 103 y 107 constitucionales).

### **II.1.5 Carácter Político del Poder Judicial Federal.-**

Resulta importante el cuestionarse sobre el papel político que ha desempeñado el Poder Judicial en el sistema mexicano. A este respecto nos encontramos con opiniones muy disímolas, por un lado se habla de una dependencia del Ejecutivo, es decir, que ha quedado explícita o implícitamente subordinado a este poder; hay quienes continúan sosteniendo la autonomía y la capacidad del Poder Judicial, de sujetar a los otros dos poderes por medio de la ley. Lo que no ha lugar a dudas es el hecho de que

exista una instancia autónoma capaz de resolver jurídicamente las pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo, que pueda garantizar una organización federal, en la cual se imponga la Constitución como ley suprema sobre los demás ordenamientos jurídicos y tribunales, y que se conserve sobre todo el carácter autónomo para la toma de decisiones en base a una serie de principios previamente establecidos.

De lo anterior, se desprende que el Poder Judicial tiene dos funciones políticas muy importantes que son: el mantener un equilibrio de poderes y el ser el único órgano estatal capaz de hacer efectiva la supremacía de las leyes sobre el gobierno, ambas funciones son esenciales para el buen funcionamiento del sistema político mexicano y para la legitimidad de un gobierno<sup>37</sup>, y de esta forma estar en posibilidades de frenar en alguna medida los excesos del presidencialismo en nuestro país.

Existen cuatro garantías judiciales (la designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad de sus funcionarios), que son utilizadas para lograr una independencia y eficacia en los tribunales, siendo éstos los primeros que deberán respetarlas y hacerlas respetar. Sin dichas garantías, el Poder Judicial queda subordinado a la autoridad política de la cual depende su empleo y su salario. Es indispensable la inamovilidad para que el Poder Judicial pueda desempeñar sus funciones con imparcialidad y adhesión a las normas, manteniéndose separado del resto del sistema político y constituya un sistema autónomo. Fix-Zamudio opina que el sistema mejoraría si el presidente no tuviera la facultad exclusiva de designar a los ministros, proponiendo se llevara a cabo mediante ternas que fueran propuestas ya sea por barras de abogados, como por el mismo Poder Judicial<sup>38</sup>.

(37) Centro de Investigación para el Desarrollo Reforma del Sistema Político Mexicano. Alternativas para el Futuro. Condición para la Modernización Editorial Diana, 1a. edición, México, 1990 p.159

(38) Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano Editorial siglo XXI, 8a. edición, México, 1988, p.182



El problema consiste en que el Poder Judicial Federal no es un real contrapeso político en el sistema de división de poderes, éste se debe a que no existe un mecanismo efectivo de control de constitucionalidad a través del cual este poder pueda garantizar, coercitivamente, el cumplimiento de toda la Constitución, sino únicamente por lo que se refiere a las garantías individuales y el equilibrio institucional entre los poderes. Además, las sentencias de inconstitucionalidad de leyes no tienen efectos generales, sino que se limitan a dejar dichas leyes sin aplicación al caso concreto<sup>39</sup>. Son los tribunales los que deben esperar que un particular los requiera, es decir, que se de una acción específica, con la que se inicia la actividad judicial para la resolución de un conflicto o la interpretación de una ley. Su función se reduce a juzgar los conflictos o a interpretar la ley en los términos de la voluntad del legislador, pero no puede ir más allá; es por ésto que en cierta forma el Poder Judicial se le reconoce como un órgano constitucional sin fuerza ejecutiva propia, ni bases políticas en cuanto a que sus integrantes son nombrados por el Ejecutivo.

"La precariedad de la norma constitucional que organiza y define al Poder Judicial en un sistema en el cual el Ejecutivo no sólo ha controlado al Congreso y a las legislaturas locales mediante un partido hegemónico, sino que incluso da al presidente los medios legales y metalegales para presionar e influir en la permanencia, la composición y el número de los miembros del Poder Judicial, es precisamente uno de los principales obstáculos a la autonomía del Poder Judicial."<sup>40</sup>

De igual forma se ha restado efectividad al Poder Judicial en cuanto a la función política de equilibrar a los otros poderes de la federación, ya que no puede interpretar y declarar una ley erga omnes, es decir, no puede anular las leyes del Congreso Federal o las leyes de las legislaturas locales que contradigan a la Constitución política, sino que mediante el amparo que solicite un particular en contra de algún ordenamiento

(39) Centro de Investigación para el Desarrollo. op. cit. p.161

(40) Ibidem. p.172

legal, en caso de ser otorgado por los tribunales federales, solo opera dicho fallo para el sujeto que promovió el amparo, y no para todos los demás, a pesar de ser dicha disposición inconstitucional.

## II.II. PODER LEGISLATIVO FEDERAL

### II.II.1 Sistema bicamaral.

En México, el sistema de representación es indirecto y se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

Burgoa define al Congreso de la Unión como el organismo bicamaral en que se deposita el Legislativo Federal, es decir, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas "leyes" en sentido material<sup>41</sup>.

#### A) Integración.-

La Cámara de Diputados, se integra por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, y por cada diputado electo propietario se elegirá un suplente. Son trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículos 51 y 52 de la Constitución federal).

---

(41) Burgoa, op. cit. p.642

Existen por tanto, dos tipos de representación política para el caso de diputados:

1.- La mayoritaria, donde el candidato obtiene la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hayan votado.

2.- La proporcional, a la que tienen acceso a la Cámara no solo los candidatos que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente<sup>42</sup>.

El Artículo 54 constitucional fija las bases sobre las que deberán sujetarse la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional.

Por su parte, la Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada Estado de la República, y dos por el Distrito Federal, los que serán nombrados en elección directa. La cámara se renovará por mitad cada tres años. La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. Al igual que los diputados por cada senador propietario se elegirá a un suplente. "La finalidad de la suplencia es evitar que, a falta de los propietarios, pudiese ser bloqueada la composición del quórum necesario para la instalación de cualquiera de las cámaras."<sup>43</sup>

B) Requisitos para ser diputado o senador.-

---

(42) *Ibidem*. p.675

(43) Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional Mexicano. Col. Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, 1a. edición, México, 1990, p 300

Los requisitos para ser diputado o senador son los mismos para ambos cargos de elección popular, excepto en lo que toca a la edad necesaria para su desempeño. Para ser diputado se requiere tener veintiún años cumplidos y para ser senador treinta. Otros requisitos importantes serían los siguientes: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía del distrito en donde se haga la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte a menos que se separe de sus funciones con noventa días de anticipación; no ser ministro de algún culto religioso y no estar comprendido en algunas de las incapacidades que señala el Artículo 59 de la Constitución.

Los diputados o senadores que fatten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose a los suplentes. (artículos 62 y 63).

C) Inmunidad e inviolabilidad de diputados y senadores.-Los legisladores federales gozan de cierta inmunidad e inviolabilidad, como se establece en el Artículo 61 del referido ordenamiento, los miembros del Congreso de la Unión son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. "La composición plural del Poder Legislativo y las facultades de las cuales está investido le permiten y obligan a ejercer una crítica sana, pero permanente de las actitudes y actos de gobierno del Poder Ejecutivo."<sup>44</sup>

---

(44) Ibidem. p.363

*Inviolabilidad.*- Un parlamentario nunca puede ser procesado, aunque haya dejado de serlo, por las faltas cometidas en los debates durante el tiempo de su función.

*Irresponsabilidad.*- Dura únicamente mientras los culpables o presuntos responsables son miembros del congreso, pues una vez que dejen de serlo y de acuerdo con el Artículo 113 de la Constitución Política, puede exigírseles la responsabilidad correspondiente hasta un año después de que cesen en el desempeño de su cargo<sup>45</sup>.

### II.II.2 Facultades del Congreso de la Unión.-

Se encuentran de manera explícita y detallada en el Artículo 73 constitucional, como facultades del Poder Legislativo en general.

Tena Ramírez hace la siguiente clasificación:

1.- Facultades del Congreso de la Unión, mismas que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las cámaras.

2.- Facultades exclusivas de cada una de las cámaras, las que se ejercitan separada más no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la cámara a la que corresponda la misma y el asunto no deberá conocerse en la otra.

3.- Facultades del congreso como asamblea única, éstas se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras, reunidas en una sola asamblea.<sup>46</sup>

---

(45) Lenz Duret, op cit p 137

(46) Calzada, op. cit. p.307

La Constitución otorga tres tipos de facultades al Congreso de la Unión y son:

*I.- Facultades legislativas.*

*II.- Facultades político-administrativas.*

*III.- Facultades político-jurisdiccionales.*

I.- Las facultades de orden legislativo las encontramos plasmadas en las fracciones VI, VIII, IX, X, XI, XIII, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIV, XXV Y XXX del Artículo 73 en concordancia con las consignadas en el Artículo 65 constitucional, las cuales facultan al congreso a la elaboración de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, es decir, lo que conocemos como leyes, las que van a regir las materias reservadas a la federación, excluyéndolas expresamente de la facultad legislativa de los Estados.

Hay que distinguir en el Congreso de la Unión actuando como legislatura local, que sería el caso que señala la fracción VI del Artículo 73 constitucional, donde se establecen las bases sobre las cuales el congreso podrá legislar en lo relativo al Distrito Federal, así como la forma en que se encuentra estructurado y las facultades conferidas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión como legislatura federal, únicamente puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución, esta competencia se contiene en forma primordial aunque no de manera exclusiva en el Artículo 73 antes referido, que a grosso modo hace referencia al ámbito tributario y a las esferas de normación no tributarias.

La fracción VI del Artículo 73 referido, "Faculta para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, en aprobar esos mismos empréstitos, en reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Dicha facultad solo es legislativa en lo que concierne al establecimiento de las citadas bases, toda vez que, éstas deben ser generales y abstractas, sin contraerse a un empréstito determinado,

en cuyo caso sí sería de índole administrativa, como lo son las que el mencionado congreso desempeña en lo que atañe a la aprobación, reconocimiento y órdenes de pago de los créditos a cargo de la Nación.<sup>47.</sup>

En la fracción IX del citado artículo, se faculta al congreso a impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, ejerciendo dicha facultad mediante la expedición de ordenamientos legales que tiendan a eliminar cualquier obstáculo en el desarrollo de las actividades comerciales, que se realicen por personas físicas o morales entre dos o más entidades federativas.

El congreso podrá legislar en materia de hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos de apuesta y sorteo, instituciones de crédito, energía eléctrica, así como en trabajo y previsión social. Estas materias están vinculadas a aspectos socioeconómicos del país (fracción X).

El congreso podrá crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, según lo previene la fracción XI del artículo antes citado.

De igual forma se encuentra facultado para expedir leyes que puedan declarar buenas o malas las presas de mar, así como en materia de derecho marítimo de paz y de guerra. También aquellas relativas a las vías generales de comunicación, sobre postas y correos, sobre el uso y el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. (fracciones XIII y XVI).

La fracción XVI del Artículo 73 constitucional, establece que corresponde al Congreso de la Unión normar las materias de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

---

(47) Burgoa, op cit p 648

El congreso se encuentra facultado para establecer casas de moneda, fijando las condiciones que deba tener, dictando leyes sobre el valor de la moneda extranjera, adoptando un sistema de pesas y medidas. Asimismo, podrá fijar las reglas a las que se sujetarán la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y su precio. (fracciones XVIII y XIX).

En el mismo artículo 73, fracción XX de la Constitución, se encuentra la facultad al congreso consistente en la expedición de leyes de organización del cuerpo consular mexicano.

También se faculta al congreso a definir los delitos y faltas contra la federación, fijando los castigos que deban imponerse. Así como la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor. (fracciones XXI y XXIV).

Una facultad importante que se le otorga al congreso en materia legislativa consiste en la expedición de leyes en materia educativa, en toda la República, relacionándose con el Artículo 3o. constitucional fracción IX, así como el establecer y organizar en todo el país escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación; y legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Según lo señalado en la fracción XXV del artículo de referencia.

Por su parte, la fracción XXIX en sus incisos del B al H, se encuentra contemplada la facultad del congreso de expedir leyes en diversas materias, como lo son:

- Características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales.

- Que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios, en materia de asentamientos humanos, en lo referente a demografía.



- En la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en relación al abasto y a la producción suficiente de bienes y servicios necesarios.

- En cuanto a la protección del medio ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, en concurrencia el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y los municipios.

- Para la institución de tribunales de lo contenciosos-administrativo.

La fracción XXX de dicho artículo, establece en qué consisten las facultades implícitas que le otorga la Constitución al congreso y éstas son: el emitir aquellas leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades otorgadas a los Poderes de la Unión. Estas facultades "... no son irrestrictas ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema en favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del Poder Público Federal.<sup>48</sup>

Burgoa señala que, además de las fracciones antes señaladas, existen facultades legislativas del Congreso de la Unión que no se agotan en las señaladas en el Artículo 73 constitucional, ya que la Ley Suprema otorga otras facultades al congreso en cuanto a la expedición de leyes, por ejemplo:

- En el Artículo 27 constitucional, al establecer que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo cual deberá realizarse a través de leyes que elabore el congreso.

---

(48) *Ibidem*. p.666

- El congreso faculta al Ejecutivo mediante una ley, a lo contemplado en el segundo párrafo del Artículo 131 constitucional, es decir, al señalamiento de las materias generales sobre las que el Ejecutivo Federal puede dictar leyes en uso de tales facultades y de las modalidades a que deben someterse.

- El congreso deberá expedir un decreto para el caso de suspensión de garantías, facultando al Ejecutivo Federal para dicho efecto y otorgándole facultades extraordinarias para legislar.

- En el Artículo 135 constitucional se faculta a reformar y adicionar la Constitución Política, requiriéndose la intervención de las legislaturas de los Estados.

- En materia educativa según se establece en el Artículo 3o. constitucional.

- La cuestión expropiatoria es susceptible de legislarse por el congreso como órgano Legislativo Federal, ya que la Constitución le otorga competencia para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

- En el Artículo 27 fracciones X y XI, el congreso puede dictar leyes en materia agraria sobre dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población y todas las reglamentaciones que proceda para dicho objetivo, y fijar la extensión máxima de la propiedad rural.

- En el título cuarto de la Constitución, el congreso tiene facultad expresa para la tipificación de delitos o faltas oficiales que puedan cometer los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal.

- En materia de trabajo le corresponde al congreso la expedición de leyes desde 1929.

- El Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en materia de culto religioso y disciplina externa.

- Los bienes inmuebles del gobierno destinados a un servicio público o a un grupo común, su régimen jurídico deberá establecerse por la legislación federal<sup>49</sup>.

II.- Las facultades político-administrativas que se le otorgan al Congreso de la Unión, corresponden a actos que en esencia no son leyes necesariamente, sino que son actos de carácter administrativo en sentido amplio y de contenido diverso, como pueden ser: políticos, económicos e incluso administrativos en sentido estricto. Al contrario de la ley, estos actos son concretos, particulares y personales y revisten la forma de decretos. Su función no estriba en resolver conflictos.

Estos actos se relacionan en primer lugar con la división territorial del país, en cuanto a la admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal, la erección de los territorios en Estados y la formación de Estados nuevos dentro de los límites existentes.

También le corresponde al congreso el arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados por lo que atañe a los límites territoriales y cuando no tenga carácter contencioso, el cambio de residencia de los Poderes Federales, declaración de guerra, etc.

De igual manera el congreso está investido de una importante facultad, que estriba en constituirse en colegio electoral, en caso de falta absoluta del Presidente de la República y elegir al ciudadano que deba sustituir al Presidente, ya sea con el carácter de sustituto, provisional e interino, en sus respectivos casos según lo disponen los Artículos 84 y 85 de la Constitución.

III.- El congreso de igual forma tiene facultades de carácter político-jurisdiccionales; la fracción XXII del Artículo 73 autoriza al congreso para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, lo que constituye

(49) *ibidem*, p.658

una atribución importante en materia judicial, ya que a pesar de la existencia de leyes represivas que condenan la comisión de ciertos delitos, y aún existiendo sentencia judicial contra el responsable de algún delito, las cámaras pueden votar una ley de amnistía retirando la penalidad que haya impuesto a los culpables.

En el llamado "juicio político", se dan dos etapas en las que cada una de las cámaras tiene diferentes atribuciones. La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones que se hacen a los funcionarios públicos por delitos oficiales, debiendo formular para ellos la acusación correspondiente ante la Cámara de Senadores, quien tiene facultad de erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. En caso de proceder en contra del acusado, es la autoridad judicial que corresponda la que lo juzgue en definitiva; decisión que se conoce como "desafuero".

En el Artículo 111 constitucional, se previene que las resoluciones de la Cámara de Diputados y de Senadores dictadas en calidad de Gran Jurado, son inatacables.

#### B) Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.-

Son aquéllas en las que no interviene el senado. Estas facultades no corresponden en absoluto a la función legislativa, ya que esta función le compete al Congreso de la Unión, es decir se requiere la intervención de las dos cámaras.

El maestro Buirgo hace una división de dichas facultades:

1.- Político-administrativas, que se encuentran consignadas en las fracciones I, II y III del Artículo 74 constitucional y consisten en erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones del Presidente de la República y declararlo electo con tal carácter, asimismo, califica las elecciones de los ayuntamientos en los territorios federales. Debe vigilar, por medio de una comisión de su seno, el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; y nombrar a los jefes y demás empleados de dicha oficina.

2 - Político-económicas que se van a relacionar con las finanzas públicas y consisten en el exámen, la discusión y aprobación en forma anual, del presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos. De igual forma, la Cámara de Diputados deberá revisar la cuenta pública del año anterior que le envíe el Ejecutivo Federal, según lo señala la misma Constitución en la fracción IV del Artículo 74, que también establece la prohibición de las partidas secretas que no sean necesarias.

La facultad revisora de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.<sup>50</sup>

3.- Político-jurisdiccionales, las cuales consisten en: acusatorias, de desafuero y destitutorias.

A la Cámara de Diputados le corresponde formular acusaciones ante el senado por delitos oficiales que cometan los altos funcionarios del Estado; y en el caso de desafuero, deberá erigirse en Gran Jurado para determinar si contra éstos ha lugar o no a proceder por delitos del orden común.

4.- En la fracción VIII del Artículo 74 constitucional, se establece que la Cámara de Diputados goza de las facultades que le confiere la Constitución, por ejemplo el Artículo 60 del mismo ordenamiento, que le autoriza a calificar la elección de sus miembros.

C) Facultades exclusivas del senado.-

---

(50) *Ibidem*, p. 691

Estas facultades al no intervenir la Cámara de Diputados, no se le otorgan al senado atribuciones para la expedición de leyes, por lo que sus facultades exclusivas debido a su importancia y naturaleza, devienen en interés de la federación como tal, por ser representantes de los Estados. En el Artículo 76 se encuentran numeradas dichas facultades:

La fracción I, contempla el hecho de que para la aprobación de tratados y convenciones diplomáticas que se celebren en las potencias extranjeras, así como el análisis de la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo, es decir, las relaciones internacionales en base a informes anuales que el Presidente y el Secretario de despacho correspondiente rindan al congreso.

La fracción II de dicho artículo establece la facultad al senado para ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Para el caso de otros nombramientos a diversos cargos públicos, no se requiere la ratificación del senado.

La fracción III establece la facultad de autorizar al Presidente para permitir la salida a tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas.

La fracción IV señala que el senado deberá dar consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.

La fracción V establece que el senado deberá declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado al uso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme las leyes constitucionales del mismo Estado.

La fracción VI del referido artículo, señala que el senado es quien deberá resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando el motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

La fracción VII establece que el senado deberá 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 buen despacho, en los términos del Artículo 110 constitucional se requiere la acusación previa de la Cámara de Diputados (se habla de una colaboración como en la función legislativa).

La fracción VIII otorga al senado la facultad de otorgar o negar la aprobación de los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como de las solicitudes de licencia y de las renunciaciones de los mismos funcionarios, que formula el Presidente de la República.

Por último, la fracción X señala que las demás que la Constitución le atribuye.

### **II.11.3 Situación actual del Legislativo.-**

#### **A) Reelección de legisladores.-**

Para los diputados y senadores existe en las leyes lo que se conoce como irrelegibilidad relativa, misma que se encuentra contemplada en el Artículo 59 constitucional y establece que éstos no podrán ser reelectos para el período inmediato, salvo que hayan tenido el carácter de suplentes. Los propietarios no podrán volver a serlo, ni para adquirir el carácter de suplentes en dicho período.

Esta irrelegibilidad relativa únicamente opera para el período inmediato, más no para los subsecuentes (a diferencia de la presidencia de la República).

Los senadores y diputados suplentes podrán reelegirse para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hayan ejercido.

En el Artículo 62 de la Constitución se establece que los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva<sup>51</sup>.

### C) Calificación de elecciones.-

La calificación de la elección tanto de un diputado como de un senador, corresponde a la misma cámara a la que pertenezca, el Artículo 60 constitucional determina los procedimientos en cuanto a la calificación de los miembros de cada órgano del Congreso General; a su vez, el Artículo 56 del mismo ordenamiento jurídico faculta previamente a las legislaturas para que hagan una primera declaración, respecto a la elección de los senadores, correspondiente a la propia entidad, una vez que han sido declarados senadores por su congreso estatal, éstas integrarán el Colegio Electoral.

#### Calificación de las elecciones de los miembros de las cámaras:

En la Cámara de Diputados son sus presuntos miembros quienes califican las elecciones, una vez que hubiesen recibido las constancias de mayoría de la Comisión Electoral. En la Cámara de Senadores es distinto, debido a su renovabilidad por mitad cada tres años. Los senadores en función calificarán, en unión de los presuntos la elección de éstos.

Las cámaras residen en el Distrito Federal, según lo establece el propio Artículo 49 de la Constitución vigente, pudiendo acordarse su traslación a otro lugar, pero

---

(51) Leyes y Códigos de México, op. cit. p.50



siempre designando un mismo punto para la reunión de ambas.

Existe dentro del sistema bicameral una interdependencia entre ambas cámaras, ya que ninguna de ellas podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra (Artículo 68). Lo anterior, obedece a que la labor legislativa no se puede realizar sin la concurrencia de ambas cámaras.

Las resoluciones del congreso tienen el carácter de leyes o decretos, según lo establece el Artículo 70 constitucional, y dichas resoluciones no podrán ser vetadas ni necesitarán la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Por lo que hace al proceso de formación de leyes en el Legislativo, éste se origina en la facultad de iniciar la ley, es decir, el presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto ya sea de ley o decreto.

El Artículo 71 constitucional establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- *Al Presidente de la República.*
- *A los diputados y senadores del Congreso de la Unión.*
- *A las legislaturas de los Estados.*

En el Artículo 72 se especifican los trámites a que debe someterse todo proyecto de ley y las modalidades de su discusión, su forma de votación, las posibles observaciones formuladas al mismo por el Ejecutivo, así como el origen de ésta cuando se produzca dentro del mismo congreso.

### **C) Funcionamiento del Poder Legislativo.-**

**Período de sesiones:**

a.- Ordinario.

b.- Extraordinario.

El Artículo 65 señala que el congreso se reunirá a partir del 1o. de noviembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. En ambos períodos el congreso se encargará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se les presente y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme la Constitución.

El Artículo 66 señala que el período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que le sean encargados, pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año.

En el caso de las sesiones extraordinarias, el congreso o una sola de las cámaras, cuando se trate de algún asunto exclusivo de ellas, se reunirán en sesiones con este carácter cada vez que los convoque para ese efecto la Comisión Permanente (Artículo 67).

Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia en la de senadores, de las dos terceras partes y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros (Artículo 63).

## **II.II.4 La Comisión Permanente**

**A) Integración.-**

Durante el receso del congreso, funcionará una comisión integrada por treinta y siete miembros, correspondiéndole diecinueve diputados y dieciocho senadores, mismos que serán nombrados la víspera de la clausura de sesiones por sus respectivas cámaras.

**B) Atribuciones.-**

La Comisión Permanente no tiene potestad para la elaboración de leyes, en cuyo ejercicio por lo tanto no va a sustituir al Congreso de la Unión, sino que va a tener una serie de atribuciones político-jurídicas, las cuales enumera el Artículo 79 constitucional:

- Prestar su consentimiento para que el presidente pueda usar la Guardia Nacional. (fracción I)

- Recibir la protesta del Presidente de la República y de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal. (fracción II)

- Recibir durante el receso del congreso, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictámen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas. (fracción III)

- Acordar la convocatoria del congreso de alguna de las cámaras que lo componen para efectuar sesiones extraordinarias. (fracción IV)

- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, en receso del senado. Así como solicitudes de licencia. (fracción V)

- Conceder licencia al presidente hasta por treinta días y nombrar el interino que lo supla en esa falta. (fracción VI)

- Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, consules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional. (fracción VII)

- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales. (fracción VIII)

Además de las antes enumeradas, podemos encontrar otras atribuciones de la Comisión Permanente, como lo es el aprobar la suspensión de garantías, que durante el receso del congreso acuerde el presidente, según lo estipulado en el Artículo 29 constitucional; también el nombrar Presidente Provisional de la República, cuando dentro de los dos primeros años del período correspondiente ocurra falta absoluta del funcionario que ocupe el cargo. La Comisión Permanente una vez hecha la designación, convocará a sesiones extraordinarias para que se nombre Presidente Interino; el declarar que debe designarse gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado, junto con el senado en caso de receso de éste.

## II.III PODER EJECUTIVO FEDERAL

### II.III.1 Características

Existe en primer término lo que se conoce como: "poder público", esa idea de actividad, fuerza, energía o dinámica que despliegan por el Estado através de múltiples órganos, se trata de un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, a los individuos y a la sociedad en que actúan.

El poder público del Estado es uno e indivisible, por lo tanto cabe aclarar que no existen tres poderes como indebidamente se supone, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado y una de esas funciones es la ejecutiva.

Burgoa define al Poder Ejecutivo como "... la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación o finalidad estriben, respectivamente en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.<sup>52</sup>

En el sistema presidencial mexicano, el Poder Ejecutivo como función pública de imperio radica en un solo individuo, denominado "Presidente", quien asume su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo en elecciones directas; y a su vez se encuentra investido con la facultad de nombrar a sus colaboradores inmediatos para la atención y despacho de los diferentes ramos de la administración pública.

La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al presidente, en el sistema respectivo. Como jefe de Estado, al presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias; como autoridad administrativa compete la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo<sup>53</sup>.

El presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo.

#### A) El Ejecutivo unipersonal.-

---

(52) Burgoa, op. cit. p.729

(53) Ibidem. p.735

El Artículo 80 de la Constitución previene que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposite en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual México establece un Ejecutivo unitario, prohibiendo implícitamente que éste se delegue en una junta o en un cuerpo colegiado.

Lo anterior, no implica que el Ejecutivo Federal sea el presidente, ni que éste sea su jefe como indebidamente se le llama, sino que es su único depositario y que para su ejercicio cuenta con diversos colaboradores llamados: secretarios de despacho, los cuales tienen asignada una determinada competencia en razón de las diferentes ramas de la administración pública.

**B) Requisitos para ser presidente.-**

En el Artículo 82 de la Constitución se señalan los siete requisitos fundamentales para estar en posibilidades de alcanzar la Presidencia de la República:

**\*ARTICULO 82.- Para ser Presidente se requiere:**

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber resido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;

y

VII No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el Artículo 83.<sup>54.</sup>

En general se asemejan a las estipuladas por las constituciones de otros países. El requisito que más polémica ha ocasionado se refiere al señalamiento de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento; con lo cual se trató de evitar que una persona extranjerizante pudiera llegar a la presidencia, por razones históricas.

### C) Principio de no-reelección.-

Constituyó una de las causas de agitación política que dieron inicio a la revolución mexicana de 1910-1917, como un rechazo a la dictadura y a la perpetuación en el poder después de la experiencia del régimen de Porfirio Díaz. Tanto el Artículo 82 en su fracción VII, como el Artículo 83 en su totalidad, prohíben expresamente la posibilidad de la reelección presidencial.

**\*ART. 83.-** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 10. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.<sup>55.</sup>

La anterior imposibilidad significa que el presidente, cualquiera que sea el carácter que tenga, es decir, constitucional, provisional, interino o sustituto, no debe permanecer en el cargo, en ningún momento una vez fenecido dicho período, ni tampoco reelecto para uno nuevo por modo absoluto. El período presidencial como se menciona en el artículo antes citado es de seis años improrrogables.

---

(54) Leyes y Códigos de México, op. cit. pp. 72 y 73

(55) Ibidem. p.73

Anteriormente, nos referimos al titular del órgano ejecutivo, es decir, al individuo que ocupe el cargo respectivo y ejerza las funciones inherentes a él; por lo que ahora vamos a hacer referencia de los casos de falta o ausencia del presidente como individuo, ya no como órgano, el cual durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.

Es el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, quien tiene la facultad para proveer al nombramiento del individuo que reemplace al presidente, en los casos en que éste falte absoluta o temporalmente.

En México la figura de la vicepresidencia fue desechada y suprimida por inconveniente y peligrosa por el constituyente de Querétaro.

#### **D) Casos de ausencia del Presidente.-**

Los Artículos 84 y 85 primer párrafo constitucional, contemplan el caso de que por alguna falta absoluta del Presidente de la República, esto es, por fallecimiento o renuncia, así como de la no presentación del presidente electo o de la no verificación ni declaración de elección respectiva antes del 1o. de diciembre de cada año, si esta falta llegare a ocurrir durante los dos primeros años del período presidencial en cuestión, si el congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino; esta persona durará en el cargo hasta que se elija popularmente y tome posesión el individuo que deba concluir el período presidencial de que se trate. La elección correspondiente debe ser convocada por el mismo congreso, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria por el mismo congreso. para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los dos últimos años del período respectivo, y el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, elegirá al presidente sustituto, quien ocupará el cargo hasta la conclusión del período presidencial.



En cualquiera de los dos supuestos, si la falta absoluta acaece durante los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente deberá nombrar a un presidente provisional, quien ejercerá el cargo hasta que se nombre al presidente interino o sustituto por el mencionado congreso.

En el caso de que por un hecho transitorio que impida al titular de la presidencia el desempeño de sus funciones, debiendo solicitar al congreso la licencia correspondiente. Si la falta no excede de treinta días el congreso o la Comisión Permanente nombrará a un presidente interino (Artículo 85 segundo párrafo constitucional) para que funcione el tiempo que dure la falta. Si la falta fuese mayor de treinta días, sólo el congreso puede designar al presidente interino, previa calificación de la licencia que solicite el presidente definitivo, si no, la Comisión Permanente deberá convocar a sesiones extraordinarias para los mismos efectos.

De lo anterior, cabe señalar que "... la sucesión presidencial ha quedado exclusivamente en manos del Congreso en los casos de falta temporal o absoluta del jefe del Ejecutivo, pues la renovación normal cada seis años corresponde sólo al pueblo por medio del sufragio universal y directo"<sup>56</sup>.

El nombramiento de presidente provisional interno o sustituto no puede ser revocado por el congreso.

El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión y su cargo únicamente es renunciable por causa grave que calificará el mismo congreso, ante el que presentará en su caso, la renuncia correspondiente. (Artículos 86 y 88 constitucional).

#### **E) Secretarios de Estado y Jefes de departamento.-**

---

(56) Lanz Duret, op. cit. p. 221

El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos ineludibles, que el presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que a su vez son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a las distintas ramas de la Administración Pública. Las secretarías de Estado tienen como superior jerárquico al secretario respectivo, que es subordinado inmediato y directo del Presidente de la República.

En México el gabinete es una institución extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental, ni en ninguna norma secundaria. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente, que lo asesoran sobre las ramas respectivas. La necesidad de que el presidente sea auxiliado en las diferentes actividades administrativas que tiene encomendadas, en el Artículo 91 constitucional, se establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo y de la federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso de la Unión por ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría. Lo anterior, otorga al Legislativo amplias facultades para variar además del número, la competencia de dichas actividades, por lo que el congreso con una ley ordinaria puede ejercitar tales facultades pero siempre respetando la competencia constitucional del presidente.

Cualquier secretario puede ser legalmente autorizado para realizar la función administrativa en los ramos de que se trate sin la injerencia del presidente, siempre que la ley suprema no reserve a éste el ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable de esas facultades.

La figura del refrendo, no implica que los secretarios de Estado asuman una responsabilidad jurídica y política propia y distinta al presidente, ya que más que una facultad es una obligación, y no altera la situación en que dichos funcionarios están colocados, en el sentido de ser meros colaboradores del presidente, en quien solo se deposita la función administrativa federal.

En cuanto a los jefes de departamento, su situación no ofrece diferencias substanciales a la de los secretarios de Estado, pues ambos son colaboradores del

presidente y su designación y remoción dependen exclusivamente de sus voluntad.

El hecho de que la designación de los secretarios de Estado dependa exclusivamente del presidente, no les quita la personalidad hasta cierto punto autónoma y revestida de grandes facultades y responsabilidades que les ha dado la Constitución Federal, al conferirles el derecho de intervenir en los debates del congreso, en la obligación que les impuso de rendir al mismo un informe anual sobre su gestión administrativa, así como la gran autoridad que tienen por ser necesaria su autorización escrita, para que los acuerdos y órdenes del presidente sean obedecidos.

El Estado requirió además de las secretarías de Estado, de la creación de instituciones que realicen una actividad diversificada, debido a las transformaciones de carácter económico que ha sufrido el país. Por lo que se crearon los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal, cuyo objeto social es de interés público y el Estado figura como socio mayoritario y como controlador de las funciones específicas.

Son mecanismos para que, sin delegar facultades unipersonales del presidente, éstas puedan ejercerse en el conjunto de asuntos relativos a su jurisdicción, para el buen funcionamiento de la administración pública.

### **II.III.2 Facultades que le otorga la Constitución**

En relación a las facultades del presidente en México, en este inciso lo vamos a analizar desde un punto de vista general, ya que el aspecto relativo a la intervención con el Poder Legislativo lo vamos a ver en los capítulos siguientes.

Lanz Duret hace una distinción de las facultades que se encuentran numeradas en el Artículo 89 constitucional, junto con las obligaciones que deberá cumplir el titular del Poder Ejecutivo; esta distinción obedece a que en cuanto al principio de división de poderes, el cual opera en nuestro país, el Ejecutivo tiene, lo mismo que el congreso, no sólo facultades propiamente administrativas y ejecutivas, sino legislativas y judiciales, "... tomando parte directa, en cooperación con el Congreso para la formación

de las leyes, y con el Poder Judicial en casos íntimamente relacionados con la función jurisdiccional.<sup>57-</sup>

**A) Clasificación.-**

En base a lo anterior podemos hablar de tres grupos de facultades o atribuciones a que se refiere el Artículo 89 antes señalado, y son:

1.- Las esencialmente ejecutivas y que corresponden exclusivamente al Presidente de la República y se encuentran enunciadas en las fracciones I, II, V, VI, XIII y XV del Artículo 89 de la Constitución vigente.

2.- Las que requieren para su desempeño la intervención del congreso o de alguna de las cámaras; éstas se encuentran señaladas en las fracciones III, IV, VII, VIII, XI, XVII, XVIII y XIX del Artículo 89 constitucional.

3.- Aquéllas relacionadas con la función jurisdiccional, contempladas en las fracciones II, III, IV y V del artículo referido en el párrafo que antecede.

Por su parte, el maestro Burgoa a su vez divide las facultades del presidente en dos grandes grupos:

1.- *Legislativas.*

2.- *Administrativas.*

Las facultades legislativas del Ejecutivo son a la que se refieren los Artículos 29 y 131 segundo párrafo de la Constitución, en donde el presidente actúa como

---

(57) *Ibidem*, 228

legislador; también dentro de este grupo tenemos a la facultad de veto, de iniciativa y promulgación, en la que el presidente colabora en el proceso de formación de leyes; y por último dentro de este mismo grupo tenemos la facultad reglamentaria contenida en la fracción I del Artículo 89 del mismo ordenamiento.

Las facultades de tipo administrativo a su vez abarcan:

La facultad de nombramiento, remoción de funcionarios, la defensa y seguridad nacionales, facultad en materia diplomática, facultad relativa a la justicia, para expulsar extranjeros, expropiatoria, agraria y facultades jurisdiccionales.

En este capítulo únicamente haremos referencia al segundo grupo, es decir, a las facultades de tipo administrativas, en virtud de que en los capítulos subsecuentes se hace el análisis de las facultades legislativas del presidente.

#### **Facultades Administrativas.-**

En primer término tenemos las facultades de nombramiento y remoción, mismas que se encuentran contempladas en las fracciones II, III, IV y V del Artículo 89 de la Constitución. De acuerdo a estos preceptos legales el presidente tiene derecho a nombrar y remover libremente a sus funcionarios, es decir, a los secretarios de despacho, al procurador general de la república, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios; de igual forma podrá remover diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Por lo que hace a las leyes ordinarias, también le conceden al presidente facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y jueces, así como funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Tena Ramírez habla de tres

grupos a saber: a.- nombramientos absolutamente libres, b.- nombramientos que necesitan la ratificación del senado o de la Cámara de Diputados y c.- nombramientos que deben hacerse con sujeción a los dispuestos en la ley<sup>58</sup>.

La influencia y el poder del Presidente de la República son todavía mayores ya que no solo goza de la prerrogativa de nombrar a los empleados, sino que además puede removerlos libremente, de tal forma que logra consolidar a la burocracia, manteniéndola unida y adicta a su permanencia en el poder.

La remoción de los empleados burocráticos federales y del Distrito Federal no la puede hacer el presidente "ad libitum", sino mediante causa justificada, según la fracción IX del apartado B del Artículo 123 constitucional, en relación con la fracción II del Artículo 89.

En cuanto a las facultades de defensa y seguridad nacionales que goza el presidente, se encuentran señaladas en las fracciones VI y VII del referido Artículo 89 y consisten en que el titular del Ejecutivo podrá disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y exterior del país; disposición que lo convierte de manera inmediata en jefe supremo de las fuerzas armadas. Asimismo, se le otorga la facultad de declarar la guerra en nombre de México previa ley que expida el Congreso de la Unión.

En materia diplomática, se le confiere al jefe del Estado la facultad y responsabilidad de mantener en alto los principios de México en el contexto internacional, en lo concerniente a su permanente defensa del derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la solución pacífica de los problemas. La fracción X del Artículo 89 constitucional, le otorga al presidente la facultad de dirigir la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del mundo.

(58) Calzada, op cit p 263

El fomentar el intercambio comercial mediante la celebración de tratados y convenios con aprobación del senado (y no el congreso reunido), según lo determina la fracción I del Artículo 76 y 133 constitucionales.

Resulta ser una obligación presidencial el facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus organismos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones, mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto, según lo dispuesto por la fracción XII del artículo referido. Por su parte la fracción XIV del mismo artículo, contempla el indulto como parte del sistema constitucional, siendo éste un instrumento por el cual el presidente puede conceder conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal. Es un acto de ejecución que se refiere a un individuo particular.

Carpizo enumera las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República "... y los aspectos que comprenden su labor jurisdiccional se refieren a:

- El Tribunal Fiscal de la Federación.
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Las Juntas Federales del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje.
- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Las cuestiones Agrarias<sup>59</sup>

---

(59) *Ibidem* p. 287

El presidente tiene facultad para expulsar a un extranjero, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 33 constitucional, si considera que la permanencia de dicho sujeto en el país resulta inconveniente.

La facultad expropiatoria incumbe al presidente según lo dispone el Artículo 27 constitucional, en su carácter de órgano supremo administrativo de la federación.

### II.III.3 Predominio del Ejecutivo en relación a los otros dos poderes.

El Presidente de la República por su posición jerárquica tiene una mayor autonomía de decisión que cualquier otro líder dentro de la estructura de poder.

Tanto la ideología personal de un presidente como su estilo personal de gobernar imponen, directa o indirectamente, un sello particular al período de gobierno que les toca dirigir.

El titular del Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo, confiriéndole una gran autoridad, al emanar de la soberanía popular, además el presidente y los secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el cuerpo legislativo, lo que significa que no se les puede obligar a dimitir.

Al tener el presidente la facultad de nombrar a los ministros o secretarios de Estado, las decisiones no se toman por un cuerpo colegiado, sino que dependen de una sola persona.

En México, el Ejecutivo tiene control por parte del partido mayoritario y disciplina de voto, perdiendo el Legislativo independencia respecto del Ejecutivo, a pesar de la separación formal de poderes y se subordina muchas veces a éste.

El presidente tiene tan amplias facultades constitucionales como las que existen para el jefe del Ejecutivo en el marco constitucional mexicano. Está facultado para suscribir, con el consentimiento del senado, tratados internacionales, para representar a la Nación en las relaciones exteriores y declarar la guerra, para nombrar y remover



libremente a los secretarios de Estado, para nombrar con la confirmación del senado, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para conducir la iniciativa legislativa entre otras...<sup>60.</sup>

Por lo anterior, podemos afirmar que el presidencialismo viene a ser un factor de estabilización y desarrollo, en la medida en que las facultades de las que el Ejecutivo está investido, le permiten al tiempo que lo obligan a velar de manera integral por el progreso de la nación, partiendo de la base de la búsqueda de consenso a través de la Constitución.

Existen de igual forma otras facultades que provienen no de la Constitución sino del sistema político, que hacen que la figura presidencial adquiera una mayor fuerza en cuanto a poder se refiere, de las cuales podemos nombrar el hecho de que el presidente sea el jefe real del partido político predominante, llámese Partido Revolucionario Institucional. Si a esto le aunamos la falta de acción efectiva de los otros poderes como contrapeso necesario a un sistema presidencialista democrático. Así, la ineffectividad de los mecanismos de coordinación y control en el Legislativo y el Judicial es lo que ha determinado la concentración de las principales atribuciones constitucionales en el Ejecutivo.

---

(60) Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. op. cit. p. 141

---

## DIVISION DEL PODER PUBLICO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

---

### III.I TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

#### III.I.1 Antecedentes.-

En la antigua Grecia, existía una preocupación constante de los grandes filósofos por resolver aquéllos problemas que presentaba la sociedad de su época, debido a la existencia de las ciudades-estado, se dieron un sinnúmero de corrientes ideológicas en relación a la creación de un Estado ideal.

Platón, en su obra titulada "La República" sostiene que los sabios tienen el derecho para regir a una comunidad determinada en beneficio de todos y no sólo del suyo propio; por lo tanto no se admitía la división de poderes, no en el sentido en el que la entendemos ahora, ya que la soberanía quedaba en manos de los grandes filósofos de aquél tiempo. En su obra denominada "Las Leyes", señala como principales formas de gobierno la democracia y la monarquía, expresando la conveniencia de un gobierno mixto.

No es sino hasta con Aristóteles en su obra: "La Política" donde aparece el antecedente más claro de lo que vendría a ser la teoría de división de poderes, es el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado, estableciendo por un lado la Asamblea General que delibera sobre los asuntos públicos, por otro el grupo de magistrados y por último el cuerpo judicial. Son las funciones esenciales del Poder Supremo, que Aristóteles llamó: deliberativo, ejecutivo y judicial.

"Los poderes o funciones del Estado existen sin que los miembros del mismo los creen, y están como incluidos en la misma soberanía que toda nación lleva originaria-

mente en su seno como atributo natural de su ser, y cuyo ejercicio o lo reserva para sí o lo confía a determinados órganos, bajo ciertas condiciones.<sup>61.</sup>

Más tarde, distintos autores aludieron a las diversas formas de gobierno y eventualmente estudiaron las diferentes funciones desempeñadas por el Poder Público, como ejemplo podemos citar a Polibio, Cicerón, Santo Tomás de Aquino y Marsilio de Padua. Al igual que en la Grecia antigua, no se puede determinar si en Roma se llegó a concebir una verdadera división de poderes. Toda vez que en los historiadores antes referidos más que un antecedente a una división de poderes, se dió una combinación de formas de gobierno.

Sabine, sostiene que "...el motivo que explica la fortaleza de Roma consiste en que ésta había adaptado inconcientemente una forma mixta de gobierno en la cual los elementos se encuentran exactamente ajustados y en perfecto equilibrio"<sup>62</sup>. El secreto del gobierno en Roma consistió en el hecho de que los tres poderes se frenan recíprocamente impidiendo el que alguno de ellos llegase a ser demasiado poderoso. El constitucionalismo de la antigüedad funcionó sin la separación de funciones; el Ejecutivo, Legislativo y Judicial estaban frecuentemente unidos en la persona de una misma magistratura.

Durante la edad media existía un orden jerárquico de poderes (señores feudales, reyes o emperadores y el papa), no existiendo la separación orgánica sino hasta después del nacimiento de los Estados nacionales. Con la influencia del cristianismo y representando a la Iglesia, San Agustín (escuela patristica) y Santo Tomás de Aquino (escuela escolástica), desarrollaron la idea de que la titularidad del poder temporal del Estado debía ser bajo la inspiración divina. Estos autores más que establecer una teoría

(61) Izaga, Luis. Elementos de Derecho Político. Editorial Bosch, 2a. edición, España, 1952 p.274

(62) Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, 1a. edición, México, 1990 p.188

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 77

de la división de poderes, la cual no se dá (como veremos más adelante) sino hasta Montesquieu, prepararon el terreno para la "construcción teórica" de la soberanía, dando lugar a los Estados modernos nacionales.

En el renacimiento, autores como Maquiavelo, justifican la existencia de un poder absoluto, es decir, de un solo individuo, lo cual no permite la separación de poderes. Suarez señala que es necesario que el principio supremo sea uno, porque si fueran varios y no estuvieran coordinados entre sí y subordinados a uno, sería imposible obtener la unidad, ni tampoco la justicia y la paz que la obediencia y concordia llevan consigo<sup>63</sup>.

No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XVII, en la Inglaterra de los Estuardos cuando históricamente volvió a plantearse en circunstancias diplomáticas el problema de la separación de funciones del gobierno; es donde se inició propiamente la división de poderes en la edad moderna. Se estableció una lucha decisiva entre los reyes absolutistas y los miembros de la judicatura y el parlamento. Dicho absolutismo y la dictadura de Cromwell, permitió advertir que era necesario establecer una fórmula armónica de equilibrio entre el "poder" que hace la ley y el que la ejecuta; Lo anterior, inspiró a Locke, Harrington y posteriormente a Bolingbroke para formular su teoría de la división de poderes, a efecto de limitarlo e impedir su abuso; y "... en lugar de establecer un principio perenne y rígido de separación entre los poderes formales del Estado sus postulados sobre la división tripartita del poder se transformaron en un ideal dogmático del constitucionalismo moderno.<sup>64</sup>

---

(63) Izaga. op. cit. p.266

(64) Cámara de Diputados LI Legislatura. op. cit. p.636

### III.1.2 Locke y Montesquieu

#### A) John Locke.-

Es considerado el primer ideólogo exponente de la teoría de la división de poderes, su mérito consistió en distinguir y separar los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En el año de 1900 publicó los ensayos sobre el gobierno civil, en cuyo capítulo XII habla de tres funciones estatales:

1.- Legislativa, la cual se encargaba de dictar normas generales y le correspondía al rey en parlamento.

2.- Ejecutiva, misma que se encargaba de la ejecución de normas y le correspondía al rey.

3.- Federativa, de igual forma el rey era el que se encargaba de los asuntos exteriores y de la seguridad.

Para Locke, el Poder Legislativo es el supremo en el gobierno y el de mayor importancia en la comunidad, admitiendo a la vez la posibilidad de que el Ejecutivo participase en la creación de las leyes; pero aún así, estos poderes no podían ser arbitrarios y sobre todo el Legislativo no podía transferir la facultad de hacer las leyes a otra persona o corporación, ya que es la facultad que el pueblo le delegó, sin autorizarle para a su vez delegarla.

Locke "... seccionó el todopoderoso Leviatán del poder estatal en diferentes segmentos funcionales, quebrando así de una vez para siempre su poder"<sup>65</sup> además afirmaba que la legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o

(65) Lowenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, 3a. reimpresión, España, 1983. p.60

### CAPÍTULO III.- División del Poder Público en el Derecho Constitucional Mexicano 79

separables, sino sencillamente diferentes técnicas de liderazgo político.

Estableció de igual forma los límites irrestrictos a los poderes del Estado y los controla separando el Poder Ejecutivo del Legislativo. Al referirnos a la motivación o a la causa que impulsó a Locke para iniciar estos conceptos de separación de funciones en un gobierno, podemos señalar lo siguiente:

"Para la finalidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas.<sup>66</sup>

Aparece por primera vez expuesta la necesidad de limitar el poder público mediante su división, a efecto de impedir el abuso del mismo.

Distingue este autor, la función federativa de la ejecutiva, en el sentido de que la primera sería la encargada de resolver las situaciones de orden internacional como el hacer la guerra o la paz, las alianzas, etcétera. Y la ejecutiva sería la encargada de ver que dichas normas se ejecuten, como se manifestó con anterioridad.

El pueblo tiene el poder supremo de remover o alterar el Poder Legislativo si así lo creyere conveniente; en cambio para los poderes Federativo y Ejecutivo es indispensable su existencia ininterrumpida. Locke habla de un cuarto poder llamado prerrogativa, "... la cual consistía en el permiso otorgado por el pueblo a sus gobernantes

---

(66) Ramírez op. cit. p.210

CAPITULO III - División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 80

para que hagan diversas cosas por libre elección cuando la ley no diga nada al respecto, y aún a veces también contra el texto de la ley... por el bien público.<sup>67.</sup>

Este tratadista inglés, contribuyó a configurar al estado de derecho británico y dejar establecido que el poder del Estado no podía ser ejercitado de una manera omnimoda por una sola persona, sino que debía ser compartido por diferentes ramas del gobierno para evitar cualquier abuso o exceso del poder; con ésto el poder del monarca pasaba a un segundo plano y dejaba la supremacía al parlamento. "...la simple división de funciones estatales pasaba a ser una genuina división de poderes dentro del Estado y ésto se realizaba como una garantía de la libertad.<sup>68.</sup>

La aportación de John Locke en relación con la teoría de división de poderes consistió en que fue el primero en advertir la utilidad de la separación de los poderes, aunque en el fondo hace simplemente una exposición de la teoría de separación de funciones, ya que de los cuatro poderes a que se refiere en su obra, el monarca en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, tiene acaparados a tres de ellos; además de que tenía participación en la función legislativa, aunque se sometía a la ley.

B) Montesquieu.-

Considerado como uno de los mas notorios ilustrados franceses de la primera mitad del siglo XVIII, padre de la doctrina de división de poderes, ya que en realidad es él quien va a separar el ejercicio de ciertas funciones entre distintos titulares, sin limitarse a discernir los poderes por medio de una distinción abstracta o racional de las funciones, como hasta entónces se había estado realizando; sino que separa el ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes pero atendiendo a una necesidad

(67) Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975 pp.151 y 152

(68) Cámara de Diputados LI Legislatura, op. cit. p.633

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 81

de garantizar la libertad, es decir, no era suficiente el distinguir funciones unas de las otras, era preciso una distinción de instituciones colocando aquéllas constituidas en poderes, en manos distintas.

En su obra titulada: "El Espíritu de las Leyes", Montesquieu se manifestaba contra la monarquía absoluta francesa, cifraba su ideal político en una monarquía constitucional que garantizara la libertad civil y la división de poderes en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En la obra referida, Montesquieu atribuye la libertad de que gozaba Inglaterra a la separación de los poderes y a la existencia de frenos y contrapesos entre los mismos poderes, y lo que hace es cambiar las tres funciones de un solo poder en tres poderes iguales e independientes entre sí.

Izaga se refiere a la división tripartita de funciones como algo que la misma soberanía reclama y que por razones de equidad y de alta conveniencia social y política, aconsejan que el ejercicio de esas funciones se reparta entre diversos órganos.

Montesquieu plantea que al coincidir en una misma persona o en un mismo cuerpo de magistrados el Poder Legislativo y Ejecutivo, no existe libertad, porque se tiene el temor de que el monarca haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Asimismo, tampoco podemos hablar de libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo. Su teoría se funda en los supuestos de que no puede haber libertad donde no hay una separación real y radical de poderes; además en que todo poder único es despótico y en que un poder únicamente se puede moderar mediante otro poder.<sup>69</sup>

---

(69) Izaga op. cit. p. 277



**CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 82**

Es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encajinado a abusar del mismo y que no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes, es decir, el hacer leyes, ejecutarlas y el de juzgar.<sup>70</sup>

Montesquieu distinguió la función jurisdiccional de la ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes; además reunió en un solo grupo las funciones relativas a las relaciones exteriores y a las de seguridad interior, confiando dichas funciones a diversos órganos, siguiendo la clásica división tripartita: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, cada uno de ellos con funciones específicas.

"...Montesquieu concibió la estructura de los gobiernos que plantea como un sistema que garantizara la libertad de los ciudadanos a través de la mutua limitación de los poderes para evitar que todas las potestades quedaran en un solo individuo o corporación, y que éste quedase en consecuencia, en posibilidades de gobernar en forma tiránica.<sup>71</sup>"

Es necesaria la cooperación entre poderes, es decir, no basta el que exista una división de poderes, sino más bien, una separación de funciones asignadas a diferentes órganos del Estado, dentro de una esfera de competencia para cada una.

---

(70) Ramírez op. cit. p.210

(71) Marquet op. cit. p.158

Biscaretti di Rufia establece que toda función del Estado en sentido material se debía confiar a una serie de órganos distintos para cada una de ellas, para que no suceda que un individuo o una asamblea, puedan al mismo tiempo emanar leyes, seguirlas y actuarlas en juicio. (Sería una concentración ilegal de poderes), de manera que todo poder sea completamente independiente de los otros y por consiguiente, sea capaz de poder controlar y limitar lo realizado<sup>72</sup>.

Varios fueron los países que adoptaron dicha teoría, por ejemplo los Estados Unidos de América en 1787 en su constitución y en Francia en 1789-1791. Actualmente "... se puede afirmar que en todos los estados democráticos modernos se ha aceptado la teoría de las división de poderes".<sup>73</sup> En la democracia marxista, esta teoría ha sido totalmente abandonada, sustituyéndola por la teoría de la dimensión del poder. En la Constitución china se encuentra una repulsa más atenuada a este principio, ya que admite una diferenciación entre Legislativo y Ejecutivo.

Montesquieu afirmaba que solo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, los destinatarios del poder estarán protegidos del abuso del poder por parte de alguno de sus detentadores, es decir el poder con el poder.

El significado de la teoría de división de poderes en la concepción de Karl Lowenstein: el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones (división del trabajo) y que por otra los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos. Existe la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. "La distribución de

(72) Biscaretti Di Rufia, Paolo. Derecho Constitucional. Editorial Tecnos, España, 1973 p.217

(73) *ibidem*. p.271

determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.<sup>74</sup> Para el autor antes citado, esta teoría estuvo determinada por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica al liberalismo político contra el absolutismo monárquico de la monarquía en el siglo XVII y XVIII.

A Montesquieu se le debe el mérito de haber concebido la doctrina de la división de poderes "... como un postulado racional de aplicación general para cualquier sistema político y no meramente como una descripción de una situación real y concreta al prever la distribución de las funciones tradicionales del Estado entre órganos autónomos, a efecto de lograr un equilibrio entre los mismos y asegurar con ello la libertad de los ciudadanos."<sup>75</sup>

La novedad de Montesquieu con respecto a Locke consiste en haber distinguido las funciones jurisdiccional y ejecutiva a pesar de que ambas consisten en la aplicación de leyes. Agrupando en un mismo en un solo conjunto de funciones aquéllas relativas a las relaciones exteriores, que en Locke integraban el poder federativo, y las que tratan de la seguridad interior, que correspondían al Poder Ejecutivo de Locke. Asimismo, Montesquieu respetó la función legislativa tal como la explica Locke aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria. Lo más importante no es tanto el hecho de deslindar con precisión las tres funciones estatales, sino en evitar que se confundieran en un sólo órgano.

### III.1.3 Crítica a la Teoría de Separación de Poderes.-

Esta teoría ha sido fuertemente criticada, lo mismo que alabada al paso del tiempo por diversos autores, mismos que se hará referencia de los que consideramos más importantes para los efectos de este estudio.

---

(74) Lowenstein, op. cit. pp. 55 y 56

(75) Cámara de Diputados LI Legislatura, op. cit. p. 634

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 85

Para Orlando, autor del libro denominado: "Principio di Diritto Costituzionale", es imposible en la vida de un Estado que los poderes estén separados mecánicamente, aún cuando la idea de Montesquieu era el producir, con el sistema de contrapesos, el equilibrio entre los poderes mismos. "Si todo poder es de por sí despótico, lo serán cada uno de los tres poderes en su esfera, en la que son independientes. En vez de a un déspota, tendríamos que soportar a tres."<sup>76</sup>

En vez de equilibrarse los poderes por oposición, éstos podrían sumarse al ejercicio de la tiranía si así les conviniese.

Duguit, afirma que la teoría de Montesquieu no fue el que los poderes hubiesen de estar plenamente separados, es decir, repartidos orgánicamente entre autoridades que representarían o expresarían tres voluntades diferentes, sino que su idea consiste en que la libertad desaparecería si el ejercicio de la potestad del Estado dependiera de la voluntad de un solo hombre o una sola asamblea<sup>77</sup>.

Por su parte, Carré de Malberg dice que la idea de separación es evidente en la teoría de Montesquieu, ya que nunca señala la necesidad de una coordinación entre los titulares de los poderes separados. Además, los tres poderes se atribuyen separadamente a tres autoridades especiales y diferentes, encarnando cada una de éstas un poder determinado, una parte diversa de la soberanía, lo cual según este autor, deberá ser rechazado, pues resulta inconciliable con el principio de la unidad del Estado y de su potestad de dominio. Además, en el Estado moderno no es posible distinguir tres poderes desde el punto de vista subjetivo, ni se pueden distinguir desde el punto de vista objetivo. Es decir, el Estado tiene varios órganos (sin que éste afecte su unidad), cada uno de ellos

(76) Izaga. op. cit. p. 280

(77) Marquet op. cit. p. 156

ejerce en la esfera de su competencia la potestad unilateral de la persona única que es el Estado, así, no es posible hablar de separación de poderes, sino que los órganos deberán en cooperación, ejercitar una potestad única y común. A manera de conclusión, este autor considera dicha teoría irrealizable y afirma que: "...la independencia de las tres clases de autoridades que señala Montesquieu, se ve contradicha por la necesaria colaboración que debe existir entre los diversos órganos, sin la cual no podría funcionar ninguno de ellos."<sup>78</sup>

Eisenmann señala que el principio de división de poderes no fue sostenido por Montesquieu (como algunos autores afirman) como una separación radical e inflexible de los tres poderes, con absoluta independencia entre uno y otro, ya que una de sus ideas fundamentales es la limitación del poder por el poder mismo; siendo el camino menos adecuado para lograr este objetivo el establecer una separación de tres poderes con funciones propias, que no se interfieran entre sí, ya que no podrían limitarse mutuamente. "Para Eisenmann las proposiciones del filósofo francés no significa de manera alguna que una misma autoridad, individuo o grupo no deba participar más que de una sola función, tener atribuciones de una sola especie, no ser miembro de dos órganos u órganos de dos funciones, y que, por tanto, que los órganos de dos o las tres funciones no deban tener ningún elemento en común...", sino que es necesario que dos de las tres funciones no estén reunidas íntegramente en las mismas manos."<sup>79</sup>

Montesquieu entendió el sentido de la separación de poderes en un sentido flexible, que entraña la colaboración de los mismos poderes en el cumplimiento de las mismas funciones. Lo anterior, afirma Hauriou, agregando que el fin de la separación de poderes consiste en que el poder limite al poder, y también el que cada uno de los poderes con esta "moderación de moderar" nos lleve a la idea de colaboración entre ellos.

---

(78) *ibidem*

(79) Cámara de Diputados LI Legislatura. op. cit. p.635

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 87

Los poderes públicos separados constituyen por el hecho de su colaboración en las mismas funciones del Estado, un sistema de poderes ligados entre sí y equilibrándose mutuamente. No establece jerarquía de poderes, lo cual constituye una garantía a la libertad.

Sabine es de la opinión de que Montesquieu no contemplaba verdaderamente una separación absoluta entre los poderes, sino que esta separación se entrecruzaba como un principio contradictorio, el mayor poder le correspondía al legislativo.<sup>80</sup>

Laband tacha la teoría de separación de poderes de ilógica, ya que además de destruir la unidad de Estado, no es utilizable en la práctica. Y el Conde de Frascqueville veía la separación como una quimera, que finalmente trae consigo al Estado soberanías distintas, una lucha incesante y anarquía. Hay autores que incluso la acusan de contraria a la naturaleza del Estado.<sup>81</sup>

Jellinek advierte que la doctrina de Montesquieu establece poderes separados iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros.<sup>82</sup>

---

(80) *ibidem*

(81) Izaga op. cit. p. 281

(82) *ibidem*

Duguit afirma que esta separación absoluta de poderes no puede darse en la práctica, es necesario el consenso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado. Por su parte, Posada señala que: "Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan y mucho la doctrina de separación de poderes, que por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca.<sup>83</sup>

A manera de síntesis podemos decir, que la importancia de Montesquieu radica en su preocupación por encontrar una fórmula político constitucional para evitar el abuso del poder, particularmente del Legislativo y Ejecutivo, a través de su no confusión íntegra en una obra, persona o entidad. No es sino hasta este momento en que se logra establecer un sistema que va a incorporar elementos del régimen presidencial con elementos del régimen parlamentario, permitiendo gobiernos más democráticos, los cuales van a desarrollarse en un ámbito de libertad en base al equilibrio existente entre las diversas fuerzas políticas.

### III.II REGULACION CONSTITUCIONAL EN MEXICO

En el modelo mexicano podemos encontrar ciertas influencias sobre el pensamiento de Rousseau principalmente, éstas quedaron plasmadas en las diferentes constituciones que han surgido a través de la historia de nuestro país, a partir de la Constitución de Apatzingán hasta la actual Constitución de 1917. La intención siempre ha sido la de mantener una separación de los poderes establecidos, con el firme propósito de equilibrarlos entre sí, para garantizar tanto la independencia de cada uno de ellos, como la propia libertad de los ciudadanos. Se han manejado constantemente los conceptos de que la soberanía reside en el pueblo, quien tiene el derecho de cambiar la forma de su gobierno.

El principio de división de poderes aparece en el derecho público mexicano en 1814, con la Constitución de Apatzingán, donde predomina la idea rousseauiana

---

(83) Tena. op. cit. p.218

sobre la preeminencia del Poder Legislativo, frente los otros poderes, además de que se ligó íntimamente la idea de soberanía con este principio. El Artículo 11 de dicho documento contemplaba tres atribuciones de la soberanía, mismas que consistían en la creación de leyes, en hacerlas ejecutar y en aplicarlas a los casos particulares.

Por su parte, el Artículo 12 de la Constitución de 1814 establecía que dichos poderes o atribuciones eran: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quedando de manera expresa que no deben ejercerse por una sola persona o corporación. Dichas potestades se encontraban depositadas según lo estipulado por el Artículo 44 de dicho ordenamiento, en los siguientes órganos:

a) Supremo Congreso Mexicano, quien era representativo de la soberanía y se componía de diputados,

b) Supremo Gobierno, el cual era una corporación colegiada integrada por tres individuos y,

c) Supremo Tribunal de Justicia que se encontraba formado por cinco individuos.

"... la importancia que tal especificidad de la separación de poderes habría de trazar históricamente para todas nuestras normas fundamentales en relación con la materia en cuestión: En tal sentido están los artículos correspondientes a la Constitución de 1824 (Artículo 6o.), en las Bases Constitucionales de 1835 (Artículo 4o.), en los proyectos de Constitución de 1842 (en el proyecto de la mayoría, Artículo 5o.), en la Constitución de 1857 (Artículo 50), y en la Constitución de 1917 (Artículo 49)."<sup>84</sup>

---

(84) Caizada. op. cit. p.94



### CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho Constitucional Mexicano 90

No obstante lo anterior, en 1836 se le agregó un "cuarto poder" a esa división de tres poderes, éste era el llamado Supremo Poder Conservador, cuyo papel era el de un árbitro, para evitar que alguno de los tres poderes legítimamente constituidos pudiera traspasar los límites de sus atribuciones (conforme la segunda ley constitucional de aquella fecha). Claro está que esto se debió a la situación política que vivía el país, con los conservadores en el poder, querían tener la facultad de calificar o descalificar un acto de alguno de los otros poderes.

El período comprendido desde la independencia hasta la muerte de Juárez, se caracterizó por ser un período en el cual se intentó infructuosamente el restablecimiento de un sistema político que contemplara los mecanismos de pesos y contrapesos a que Montesquieu hacía referencia. "En este medio siglo se experimentaron los regímenes federal y central, el imperio y la dictadura; se establecieron congresos unicamerales y bicamerales; se inventó el Supremo Poder Conservador con funciones políticas que en realidad correspondían a la Suprema Corte de Justicia, y se alteró la Constitución ininidad de veces. Solo después de la muerte de Juárez se inicia un breve período en que la democracia y la separación de poderes, con base en la Constitución de 1857, cobran realidad en la República Restaurada, durante la administración del presidente Lerdo de Tejada.<sup>95</sup>

#### III.II.1 Concepto de separación y colaboración de poderes desde el punto de vista de algunos autores mexicanos.-

Por lo que hace a los tratadistas mexicanos, es importante resaltar la opinión que de esta teoría tienen y de esta forma entender la situación que acontece en nuestro país.

---

(85) Centro de Investigación y Desarrollo A.C. op. cit. p.47

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 91

El maestro Burgoa en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" manifiesta que: "... si fuere un sólo órgano del Estado el que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría régimen democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino autocracia, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo." <sup>86</sup>

Señala que cada una de las funciones deberán ejercerse separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo (como en los regímenes absolutos y dictatoriales), sino que su actuación en conjunto traiga consigo el desarrollo público del Estado. Entre dichos poderes debe existir la interdependencia, de no ser así no existiría la vinculación recíproca, "... serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías distintas." <sup>87</sup> Lo cual es inadmisibles, ya que la soberanía es por naturaleza indivisible.

Para este jurista, este principio de división de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el Poder Público del Estado y que es único e indivisible. Debe entenderse no como una separación de funciones, sino de los órganos en que cada una de estas funciones se deposita, para de esta forma evitar que se concentren en un solo órgano estatal. <sup>88</sup>

---

(86) Burgoa. op. cit. p.579

(87) *Ibidem.* p.579

(88) *Ibidem.* p.581

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 92

J. Ramón Palacios Vargas en su obra "Las Facultades Extraordinarias al Ejecutivo" manifiesta que en los países democráticos y federales con una división tripartita de poderes, se le asignan a cada uno de ellos funciones específicas que tienen la doble finalidad de mantener a cada uno dentro de cierta órbita, por lo que "... cada vez que haya una cesión de un poder a otro... se produce inevitablemente la supresión o menoscabo de los derechos socio-individuales o bien la anarquía." <sup>89</sup> Asimismo, señala que el apego a la teoría de la colaboración no satisface los avances democráticos actuales y a nadie convence y su oportunismo fue el que dió cabida a que el país no pudiese entrar a partir de 1917 en el verdadero cauce constitucional, permitiendo en cambio la toma del poder por el Ejecutivo a costa del Legislativo. "... y el ejercicio absolutamente separado de los tres poderes, existe una serie de matices de hecho y de derecho en el que el constitucionalismo democrático se mantiene a través de la Corte Suprema para lograr el equilibrio en centralismo y localismo, entre libertad y autoridad entre estabilidad y progreso." <sup>90</sup>

Por su parte Lanz Duret es de la opinión que el propósito de Montesquieu al desarrollar la teoría de división de poderes, fue más que nada el garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderara un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo. A la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes. "... el principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los poderes y de falta de cooperación y asociación entre los mismos, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores..." <sup>91</sup>

---

(89) Palacios J. Ramón. Las Facultades Extraordinarias al Ejecutivo. Editorial Universidad Autónoma de Puebla. México, 1965 p.74

(90) *ibidem*. p.74

(91) Lanz *op.cit* p.103

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 83

Hoy en día, resulta de mayor trascendencia el mantener una unidad en el Estado, es el punto culminante del sistema estatal.

Es preciso que si se pretenden separar los poderes, se mantenga entre los titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado, correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos diversos y contradictorios.

En relación a la opinión de Carré de Malberg quien consideraba que si la separación de poderes era interpretada como una separación absoluta de éstos, se podía llegar al despotismo, ya que al no haber relación entre los poderes, se produciría una lucha entre ellos cuya consecuencia sería el llegar a un poder excesivo. Lanz Duret dice al respecto: "... en nuestro gobierno los tres órganos del Estado o poderes ...no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando por decir así, sus atribuciones en muchos aspectos y procurando, por medio de la cooperación continua y recíproca de los mismos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno."<sup>92</sup>

La mayoría de los tratadistas siguen considerando indispensable que la soberanía, en coincidencia con Montesquieu, junto con el ejercicio del poder de dominación del Estado, deberán confiarse a varios órganos o titulares, tanto para el mejor desempeño de las funciones políticas especializadas en la Constitución, cuanto para evitar la arbitrariedad o despotismo de un poder absoluto y único dentro del Estado.

---

(92) *ibidem*. p 105

El maestro Tena Ramírez nos dice que la teoría de división de poderes en un principio se estableció como mera división del trabajo, pero a partir de Locke, surge como una necesidad de limitar dicho poder. De este modo la división de poderes llegó a ser y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.<sup>93</sup>

Jorge Carpizo, en su obra: "LA Constitución Mexicana de 1917", señala que la teoría de Montesquieu de división de poderes tiene su importancia en cuanto a su dinámica y a su repercusión, ya que en esencia su pensamiento permanece, éste es, el hecho de garantizar la libertad en cualquier Estado. Aún cuando Montesquieu habla de separación de poderes, las ideas modernas se inclinan por una colaboración de funciones orientadas hacia un fin común.<sup>94</sup>

Para Porfirio Marquet, el principio de división de poderes se encuentra en crisis, en todas las épocas desde hace ya tiempo, en virtud de que siempre uno de los órganos del Estado tenía una cierta preponderancia sobre los otros, en muchos países como en México, el predominio del Ejecutivo es notable y tiende a acrecentarse cada vez más. Esta preponderancia se manifiesta por el hecho de que en muchas constituciones su competencia desborda los límites tradicionales de la función ejecutiva o administrativa, e invade aspectos que teóricamente pertenecen al Legislativo y al Judicial. También se debe a la pérdida de la independencia de criterio por parte de los otros órganos. Ya que

---

(93) Tena. op cit.

(94) Carpizo, Jorge: La Constitución Mexicana de 1917, Editorial UNAM, 3a edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1979 p.199

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 95

el jefe del Ejecutivo y la monarquía de los integrantes de los otros poderes, pertenezcan al mismo partido político.<sup>95</sup>

No se debe pensar en separar los poderes de manera total, sino más bien modificar la concentración de poderes. "... no puede nunca considerarse justificado que en aras de una disciplina de partido, o por cualquier otra cosa, algún órgano del Estado sacrifique su independencia de criterio y la posibilidad de en caso necesario, limitar la actividad de los otros órganos del poder, pues ello conduce inevitable e innegablemente a un régimen más lejano de la democracia y más cercano a la dictadura."<sup>96</sup>

Para Andrés Serra Rojas, la teoría expuesta por Montesquieu, trae consigo las siguientes consideraciones:

Vista esta teoría desde un punto de vista rígido, hace imposible la vida del Estado, se requiere de la colaboración y coordinación de órganos distintos en la unidad del Estado, lo más razonable sería el establecer una paridad de funciones. En las constituciones vigentes se asigna al Jefe del Estado la función de equilibrio de poderes<sup>97</sup>.

González Flores es de la opinión de que esta teoría, viéndola como un instrumento para garantizar la libertad individual o medida de seguridad política está

---

(95) Marquet op. cit. p.59

(96) *Ibidem*. p.159

(97) Serra Rojas, Andrés. EL Pensamiento Político de Emilio Rabasa. Editorial Ilustraciones Políticas Mexicanas, México, 1962 p.32

### CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho Constitucional Mexicano 96

desacreditada. En la Asamblea Nacional en el Artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, se dijo que toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución. Aquí se estaba erigiendo un dogma cuyo "embrujo" se ha perdido, en virtud de que "... la fórmula de la división de poderes no debe entenderse de una manera absoluta y rígida, ya que al consignar nuestra Constitución los casos que la quebrantan consiente ella misma en que dicho sistema implica no una interferencia en sus actividades sino una colaboración de las mismas, pues por encima de estos poderes, se encuentran las finalidades del Estado y su unidad que deben realizarse como ideal supremo."<sup>98</sup>

En general, podemos decir que en México la mayoría de los tratadistas se inclinan más que por una separación en el sentido literal de la palabra, por una colaboración o coordinación entre los tres poderes de la federación, como se establece en nuestra Carta Magna y de esta forma lograr un equilibrio del poder.

#### III.II.2 Artículo 49 Constitucional

La Constitución de 1917 adopta como base fundamental del gobierno la división de poderes, es decir, la separación de funciones políticas del Estado entre órganos diversos.

En el Título Tercero, Capítulo I, denominado "De la División de Poderes", el Artículo 49 de nuestra Carta Magna señala:

---

(98) González Flores, Enrique Derecho Constitucional, Editorial Textos Universitarios, 4a. edición, México, 1974 p.73

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 97

\*Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona, o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.<sup>99</sup>

En base a lo anterior, lo que se está dividiendo según Carpizo, es el ejercicio del poder (ya que el poder como tal es uno solo), cada rama del poder, es decir, los poderes constituidos, es creada por la propia Constitución, la que señala de manera expresa sus facultades y su competencia, con esto podemos afirmar que lo que no se les atribuya no lo podrán ejercer.

La Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder, es decir, dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función. "... una cosa es la colaboración entre las ramas u órganos del poder y otra muy diferente es la confusión de las facultades de los órganos, o la delegación de las facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes la prohíbe la Constitución al señalar expresamente que no pueden reunirse el Legislativo en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona, salvo en dos casos que el propio artículo señala: a) Artículo 29, y b) 2o. párrafo del Artículo 131".<sup>100</sup>

Únicamente en esos casos y con los procedimientos que la propia Constitución señala, el Presidente de la República podrá legislar.

---

(99) Leyes y Códigos de México. op. cit. p.71

(100) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Editorial UNAM, México, 1990. p.439



CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 98

Nuestra Constitución distingue el poder propiamente dicho como función de imperio, de los órganos a quienes confía su desempeño. Aunque los confunda en el Artículo 49, señalando que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, considerándolos susceptibles de tener "competencia", la cual solo debe imputarse al órgano como conjunto de facultades con que está investido para desempeñar una función, ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial. La competencia corresponde no al "poder", sino al funcionario o entidad que lo ejerce.<sup>101</sup>

El Artículo 49 constitucional establece la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación y que el Legislativo no pueda depositarse en un solo individuo (salvo el caso de que se otorgue al presidente la facultad extraordinaria), se refiere a la actividad legislativa, es decir, a la creación o elaboración de leyes, sin referirse por el contrario al organismo legislador, puesto que éste no lo considera el Artículo 50 del mismo ordenamiento como integrante o componente de dicho poder, sino como depositario del mismo.<sup>102</sup>

En México, tenemos un régimen de coordinación de los órganos estatales, la flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado. Esta colaboración se realiza por dos principales medios:

-Haciendo que para la validéz de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes, u

---

(101)Burgoa op. cit pp 582 y 583

(102)Ibidem. p.583

CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 99

-Otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos, no hay un dislocamiento, sino una coordinación de poderes.

"Nuestro régimen de coordinación funcional tiene una protección en el Artículo 125: Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sea también de elección, pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar."<sup>103</sup>

La finalidad del Artículo antes referido, consiste en que una persona no pueda actuar en diferentes momentos de una misma función, realizada por dos órganos y que posea ambas competencias, ya que ello lo inclinaría en favor de uno de los órganos.

La Constitución de 1917 se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales:

1.- El principio de colaboración, y

2.- La noción de funciones normales (atendiendo al órgano que realiza la función) y materiales (atendiendo a la naturaleza intrínseca de los actos, sin importar el órgano que realiza la función).

En el primer caso, dos de los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida, y en el segundo caso, no siempre coinciden las funciones formales con las materiales.

A manera de síntesis, Carpizo enumera en cinco puntos los principios del Artículo 49 constitucional:

---

(103)Carpizo. Constitución Mexicana.. op. cit. p.207

**CAPITULO III.- División del Poder Público en el Derecho  
Constitucional Mexicano 100**

1) La división del ejercicio del Supremo Poder de la Federación.

2) Protección al principio de separación de poderes, por el cual no se puedan reunir más de dos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una sola persona.

3) La delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal (Artículo 29 Constitucional).

4) En tiempos de paz, se pueden otorgar facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo, según lo dispuesto por el segundo párrafo del Artículo 131 de la Constitución vigente.

5) El sistema mexicano rompe con el viejo principio de separación de poderes y apoyado en dos ideas es un régimen de coordinación de órganos.<sup>104</sup>

**III.II.3 Alcance y Valor Actual de la Doctrina de  
División de Poderes**

La teoría de la división de poderes vista como una forma de evitar el despotismo en un sistema de gobierno, resulta a pesar de sus críticas, de gran trascendencia, lo anterior, en virtud de la importancia de establecer los poderes constitucionales de manera tal que se complementen mutuamente y a su vez, vigilen; debiéndose señalar expresamente las facultades que les son conferidas.

En el caso de un régimen presidencial, se constituye el poder y la soberanía nacionales en sus tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial con atribuciones y limitaciones que aseguran su acción independiente, equilibrada y armoniosa. Aquí lo esencial está en lograr un equilibrio sobre todo respecto de los dos poderes que

---

(104)Ibidem. p.216

representan la voluntad del pueblo. México, se ha pronunciado por dicho por un presidencialismo fincado en la separación de poderes, aunque en realidad, se puede percatar una preponderancia del Ejecutivo, ya que nuestro régimen constitucional es continuamente violado, y por otro lado, la completa separación de los dos poderes principalmente no aseguraría su equilibrio, les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo poder, por lo que se requiere que el uno sirva de limitación al otro, por una especial intervención en sus actos, es decir, el que se contemple la colaboración de poderes.

"... y como el Legislativo tiene ya por su función especial el gran medio de dictar leyes para intervenir en la marcha de los negocios públicos, la atención de la ley fundamental se dirige principalmente a armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del Poder legislador, fuerte por sus facultades e inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo..."<sup>105</sup>

Debemos entender los poderes de la Unión, como las funciones básicas del ejercicio de la soberanía que se institucionalizan a través de los órganos correspondientes. Representan la soberanía popular, configurando los órganos que habrán de realizar las funciones correspondientes.

Lanz Duret, afirma que según el texto constitucional de las dos últimas constituciones en nuestro país, hay una preponderancia del Poder Legislativo, pero en la práctica, es decir, en nuestra realidad política, lo cierto es que el órgano supremo es el Poder Ejecutivo. "...la solución no es la separación absoluta de poderes, sino la limitación legal, o hasta circunstancial si se quiere del Poder Supremo, o preponderante del Estado, y esa limitación se obtiene por medio de los procedimientos establecidos, en las con-

---

(105) Rabasa, Emilio La Constitución y su Dictadura. Estudio sobre la organización política de México.  
Editorial Porrúa. 4a. edición, México, 1968. p.141

stituciones entre las cuales la nuestra ha procedido en teoría con mayor acierto compatible con el régimen de gobierno institucional."<sup>106</sup>

Podemos afirmar que como un sistema de control, mediante el establecimiento de un mecanismo de pesos y contrapesos esta teoría, en nuestro país; se requiere de un aumento en las facultades de los poderes Legislativo y Judicial, no con el afán de poner obstáculos a la función del Poder Ejecutivo, sino como un medio para obtener el equilibrio respecto a este poder en relación con los otros dos. "En la práctica ésto implicaría dos tipos de acciones concretas: por una parte sería necesario llevar a cabo las modificaciones legislativas a efecto de fortalecer la capacidad del Poder Legislativo de iniciar leyes y evaluar el funcionamiento del Poder Ejecutivo, es decir, convertirse en parte activa y efectiva de la acción gubernamental, aunque con responsabilidades distintas a las del Ejecutivo."<sup>107</sup>

Considero importante que este principio de división de poderes, deberá llevarse a la práctica independientemente de que se encuentre contemplado en la Constitución actual, en el sentido de que actúe como un verdadero mecanismo para lograr el equilibrio del poder. Resultaría por demás anacrónico el querer entender este principio de manera literal, es decir el que cada poder, entendido como una función del Estado, actúe en forma total y absolutamente separada del otro, es por eso que debe darse la colaboración entre estos tres poderes, constituyendo una responsabilidad compartida.

---

(106) Lenz op. cit. p.114

(107) Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. op. cit. p.114

---

## INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL PROCESO DE CREACION DE LEYES

---

### IV.1 EN EL PROCESO LEGISLATIVO

La ley como producto de la legislación es la fuente formal del derecho más importante; y en el proceso legislativo existen seis diversas etapas según lo señala García Maynez:

- a) iniciativa
- b) discusión
- c) aprobación
- d) sanción
- e) publicación e iniciación de la vigencia.<sup>108</sup>

En este sentido, debemos entender al Poder Legislativo desde su función de crear normas generales. El Artículo 70 de la Constitución que nos rige, previene que toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto, y que una vez aprobados y firmados por los presidentes de ambas cámaras, y por un secretario de cada una de ellas, se comunicarán al ejecutivo para que se lleve a cabo su promulgación.

---

(108) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa, 34a. edición, México, 1982 p. 53

CAPÍTULO IV.- Intervención del Presidente de la República  
en la Creación de Leyes. 104

En consecuencia, el congreso únicamente podrá establecer normas jurídicas de carácter general y obligatorias para todos los habitantes del país, siempre que lo que se va a reglamentar se encuentre incluido dentro de las facultades del mismo.

"... conforme a nuestro derecho, las prevenciones de carácter general que se dictan toman el valor de leyes por razón de las solemnidades y de las formalidades de que se les reviste y por el órgano de que proceden, es decir, por su forma y no por la naturaleza intrínseca de los asuntos que contienen, pues no ha aceptado el carácter material de leyes, sino simplemente su aspecto formal." <sup>109</sup> Cabe aclarar que no toda disposición de carácter legislativo, aún cumpliendo con las formalidades requeridas por la Constitución y reglamentos del mismo congreso, deberá considerarse "ley", se encuentran también los decretos, los cuales van a dictarse siguiendo el mismo procedimiento que para una ley, con la salvedad de que van a regir para asuntos determinados o para individuos particulares, en cambio la ley establece normas generales imperativas que obligan para lo futuro y por un tiempo indefinido, en tanto no sean reformadas o derogadas.

La Fracción XXX del Artículo 72 constitucional contiene la facultad legislativa más amplia, misma que autoriza al Congreso de la Unión a la expedición de todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades señaladas en el Artículo 73 del mismo ordenamiento y las otras concedidas a los Poderes de la Unión. <sup>110</sup>

---

(109) Lanz Duret op cit. p.150

(110) Rabasa, Emilio. La Constitución y su Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México. Editorial Porrúa, 4a. edición, México, 1968 p.156

#### IV.1.1 iniciativa.-

El proceso de formación de leyes debe estar precedido de una iniciativa, la que de conformidad con el Artículo 71 constitucional corresponde a:

- a) el Presidente de la República,
- b) los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y
- c) las legislaturas de los Estados.

De igual forma los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, se encuentran facultados para iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, en los términos del inciso J de la Base tercera de la Fracción VI del Artículo 73 del propio ordenamiento constitucional.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán a comisión, y por lo que hace a los presentados por diputados y senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates. Al respecto, Burgoa manifiesta que los diputados y senadores se encuentran en una situación de inferioridad respecto del Presidente de la República y de las Legislaturas de los Estados, manifestándose esta desigualdad en el hecho de que las iniciativas de leyes o decretos que formulen diputados o senadores deben sujetarse a los trámites consignados en la legislación interna del Congreso de la Unión en tanto que las presentadas por el presidente o por las legislaturas locales se turnan inmediatamente a comisión para su dictámen, haciendo énfasis en lo inequitativo de esta situación, ya que la distinción en el procedimiento a que se refiere debe fundarse



#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 106

en la importancia de la iniciativa y no en el carácter de quien la formule.<sup>111</sup>

Como se ve, la iniciativa no solo corresponde a los miembros del congreso sino al titular del ejecutivo (primordialmente), lo cual pone a éste en estrecha relación con las cámaras, dándole oportunidad a contribuir con su experiencia y con los datos e informaciones que suministren los diversos departamentos administrativos para obtener una buena legislación.

La iniciativa consiste en presentar proyectos de ley ante cualquiera de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia federal de dicho congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal, además implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Constitución.

La facultad de iniciar leyes otorgada al Presidente de las República, es vista como un fenómeno de colaboración legislativa del ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. La gran mayoría de los autores mexicanos coinciden en la importancia de que la Constitución faculte al titular del Ejecutivo para iniciar las leyes, en México la mayor parte (ochenta por ciento) de nuestras leyes son iniciadas por este órgano, lo cual resulta conveniente si pensamos que es éste junto con sus colaboradores quienes cuentan con mayor información y se encuentran preparados técnicamente en cuanto a su apreciación de las nuevas necesidades legislativas y económicas del país y en posición de proveer de ellas.

---

(111)Burgoa. op. cit. p.776

En algunas organizaciones legislativas de carácter representativo como lo es Italia, existe la iniciativa popular, como la facultad concedida a cierto número de ciudadanos, de imponer a las Asambleas la discusión de un proyecto de ley o de un asunto determinado. Se otorga para cualquier materia de índole legislativa o para determinados asuntos.

"... a pesar de que en la mayoría de los Estados contemporáneos el ejecutivo ha incrementado enormemente sus poderes e incluso ha sustituido al legislativo en buena parte de la elaboración de leyes (ya sea a través de la delegación de facultades legislativas o por el monopolio fáctico de la iniciativa), no se puede sostener como existente en los sistemas auténticamente democráticos, una total declinación del Poder Legislativo en virtud de: El papel del ejecutivo, como líder de la acción legislativa no lastima la independencia del Poder Legislativo siempre y cuando aquél no pretenda invadir su esfera de acción hasta el punto de perturbar el derecho de los legisladores a deliberar libremente o impedir la introducción de las modificaciones que éstos estimen pertinentes a los programas o iniciativas del ejecutivo."<sup>112</sup>

Cualquiera de las cámaras puede indistintamente avocarse, después de la iniciativa, a su discusión, salvo que se trate de proyectos que versen sobre impuestos, contribuciones o empréstitos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley presentado a una de las cámaras, deberá ser discutido por ésta, ante el quórum requerido por la ley. Aprobado el proyecto por la cámara de origen, pasa a la revisora para su discusión, y en caso de ser aprobado, se pasa al ejecutivo para su promulgación y posteriormente su publicación.

---

(112) Cámara de Diputados LI Legislatura. op. cit. p. 658

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 108

Si un proyecto es aprobado en la cámara de origen y al pasar para su discusión a la revisora es rechazado totalmente por ésta, se regresará a la de origen con las observaciones que le haga la revisora y si examinado nuevamente fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, volverá a la que lo desechó, la cual lo pondrá nuevamente a discusión, y si lo aprueba pasará al ejecutivo para su publicación, pero si lo rechaza nuevamente no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Cuando aprobado un proyecto por la cámara de origen es parcialmente rechazado por la revisora, con adiciones o modificaciones, se pasará a la cámara de origen para que discuta sobre lo desechado, adicionado o reformado, sin alterar la parte no afectada. Cuando las adiciones o modificaciones de la cámara revisora son aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, se pasará todo el proyecto al ejecutivo para su promulgación. Si por el contrario, las reformas hechas por la cámara revisora son reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, vuelve a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes desechan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto se pasará para su promulgación al ejecutivo en lo que haya sido aprobado y si insiste la cámara revisora por la mayoría absoluta de votos presentes en las adiciones o reformas propuestas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a menos que ambas cámaras acuerden por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que el proyecto sea promulgado y publicado solo en su parte no objetada, dejando las reformas o adiciones para discutirías en el siguiente período de sesiones.

Cuando el proyecto es aprobado en ambas cámaras y al pasar al ejecutivo para su promulgación y publicación, éste lo objeta en todo o en parte, será regresado con las observaciones respectivas a la cámara de origen, y si es aprobado por las dos terceras partes de los votos presentes de cada cámara, el proyecto será enviado al ejecutivo para su promulgación y publicación.

#### IV.1.2 El veto.-

El origen del veto es de índole monárquico y corresponde a la época en que el poder del rey empezaba a verse limitado por las asambleas representativas.

Procede del verbo latino "vetare", lo cual significa "vedar" o "impedir". Ordinariamente esta facultad de vetar reside en el jefe de Estado, como una limitación a la acción legislativa de las asambleas representativas.

Entérminos generales consiste en la facultad de oponerse a la promulgación de una ley aprobada por las asambleas. Supone que la ley está hecha por acuerdo del parlamento, pero el presidente tiene derecho de oponerse a su promulgación, ya sea de manera definitiva, a lo que se le conoce como veto absoluto, o temporalmente, es decir, el veto suspensivo. El veto absoluto va a anular el acuerdo del parlamento; en cambio, el veto suspensivo solo tiene la eficacia de dilatar la promulgación de la ley, en la práctica se reduce a reclamar de las cámaras una nueva deliberación de la ley, exponiendo las razones que tiene para ello. "Si el parlamento dentro de determinadas condiciones, que hay que ver en cada constitución, se ratifica en su primera decisión y vuelve a aprobar la ley, el Jefe del Estado se ve obligado a firmarla y promulgarla inmediatamente."<sup>113</sup>

La mayor parte de las constituciones modernas sólo admiten el veto suspensivo, tal es el caso de México, donde el veto es considerado como una facultad que la constitución confiere al Presidente de la República, para objetar en todo o en parte una ley o decreto que le hubiese sido enviado por el congreso para su promulgación.

El Artículo 72, inciso b) señala: "... se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil

en que el Congreso esté reunido.\*

Su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entre en vigor, de ahí que sea el veto suspensivo únicamente.

El presidente podrá desechar los proyectos de ley del congreso, en cuyo caso, serán devueltos a la cámara de origen, en donde deberá ser confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Después pasará a la cámara revisora, donde se exige igual mayoría que en la cámara de origen. Si ese proyecto es ratificado por las dos cámaras, con la mayoría requerida, el presidente tiene la obligación de promulgar dicha ley.

Para Carpizo resulta difícil lograr la mayoría de dos terceras partes de las cámaras, ya que se requiere de un consenso general del congreso, y en esta forma el presidente puede frustrar una cantidad enorme de resoluciones del congreso.<sup>114</sup>

El veto tiene dos principales finalidades: asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley, y dotarlo de una defensa contra la invasión del legislativo. El veto en México, puede ser total o parcial, según se encuentra estipulado en el inciso c) del Artículo 72 de referencia, en donde señala: "... el proyecto de ley o decreto será desechado en todo o en parte por el ejecutivo..."

La institución del veto para algunos autores es una especie de capitis diminutio de las asambleas, a las que se les da un tratamiento como de menores, dejando en suspenso y aún anulando sus facultades legislativas que las caracterizan. Sin embargo,

---

(114) Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI, 8a. edición, México, 1968. p.289

**CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 111**

existen otros autores que consideran al veto como un fenómeno indispensable contra la arbitrariedad y absolutismo parlamentarios. "... en la mayor parte de las naciones, la facultad del veto es letra muerta, ya porque el predominio adquirido por el parlamento ha acarreado el desuso, ya también porque los jefes de Estado tienen sobrados miembros para hacer abortar un proyecto de ley, antes de que llegue a la firma..." <sup>115</sup>

El Artículo 72 constitucional solo concede al ejecutivo el derecho de vetar respecto a las resoluciones del Congreso de la Unión, es decir, cuando no sea exclusiva de alguna de las cámaras, aún cuando como excepción, consigna la facultad de vetar las relativas a las resoluciones del congreso o de algunas de las cámaras, cuando declare que deba acusarse a los altos funcionarios de la federación por delitos federales y en el caso de la Comisión Permanente al convocar a sesiones extraordinarias.

EL veto puede oponerse por el Presidente de la República en términos generales, a cualquier ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión. Sin embargo existen algunas situaciones de excepción, cuyas disposiciones legislativas el presidente no puede ejercer dicha facultad, y estas son:

a) cuando se trate de facultades exclusivas de cada una de las cámaras, o cuando se reúnan en asamblea única.

b) en caso de las facultades de la Comisión Permanente.

c) cuando el congreso o alguna de las cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

d) cuando se convoque a sesión extraordinaria por la Comisión Permanente.

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 112

e) en el caso de la ley que se encargue de regular la estructura y funcionamiento interno del congreso.

En el Constituyente de 1857 se decía que el veto iba a despojar al congreso de la facultad legislativa, lo cual resulta incierto, en virtud de que dicha facultad legislativa consiste en impedir (suspensivamente) que se promulgue un proyecto de ley, más no se le está facultando para legislar.

"El veto ha perdido entre nosotros todo interés práctico, desde que la actividad de legislación ha quedado subordinada a la voluntad del ejecutivo. Si las leyes son iniciadas en su totalidad por el presidente y se aprueban por el congreso sin otras modificaciones que las aceptadas previamente por los órganos del ejecutivo, no se dá la ocasión de que el presidente objete la voluntad del congreso, que es al fin y al cabo la suya propia."<sup>116</sup>

El problema surge al cuestionarnos, si el veto presidencial es solo ejerci table tratándose de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la Unión, o si también puede desempeñarse en lo referente a las reformas y adiciones constitucionales que dicho congreso haya acordado, al respecto encontramos por un lado, que tanto la doctrina norteamericana, como algunos autores mexicanos, entre ellos el maestro Carpizo, consideran que el presidente no puede vetar ninguna modificación o adición que el legislativo federal haya introducido a la ley fundamental; en virtud, de que es al Poder Legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados a quienes exclusivamente corresponde hacer dichas adiciones o reformas. "El Poder Ejecutivo en su calidad de poder administrativo hace observaciones a las leyes por lo que éstas puedan afectar a la administración, pero los principios constitucionales no se

---

(116)Tena Ramírez op. cit p.267

subordinan, sino por el contrario, esta tiene que subordinarse a aquéllos." <sup>117</sup>

... hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

a) el Artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquéllas en que interviene el Congreso de la Unión,

b) las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución órgano de jerarquía superior al congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos - Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior." <sup>118</sup>

Y por la otra postura tenemos a Burgoa quien se manifiesta en contra de lo antes señalado, sosteniendo que el Presidente de la República sí está constitucionalmente facultado para ejercitar su facultad de veto, tratándose de reformas y adiciones a la misma Constitución. "En efecto, la facultad de iniciar leyes que en favor de dicho alto funcionario establece la fracción I del Artículo 71 constitucional, comprende, a nuestro entender, no solo los ordenamientos secundarios, sino también a cualquier modificación constitucional, ya que ésta sustancialmente es una norma jurídica abstracta, impersonal y general, o sea, una ley en sentido lato. De estas consideraciones se concluye que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del

---

(117) Burgoa. op. cit. p.777

(118) Cerpizo. El Presidencialismo Mexicano. op. cit. p.157



## CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 114

Artículo 135 de nuestra ley fundamental.<sup>119</sup>

En lo personal coincido con la primera postura, en virtud de que en el Artículo 72 constitucional expresamente se señala sobre qué se debe vetar, y ésto es sobre leyes o decretos "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras" es decir, cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado.

No podría considerarse correcta la opinión que juzga jurídica la participación del ejecutivo en las reformas o enmiendas constitucionales, ya que éstas corresponden en principio, al Poder Constituyente.

El veto es un principio de derecho constitucional reconocido tanto en los sistemas republicanos como en las monarquías; es un acto eminentemente político ya que mediante éste se pueden revisar y analizar la conveniencia, importancia y constitucionalidad de una ley.

Lanz Duret afirma que la prerrogativa que tiene el ejecutivo en la votación de proyectos de leyes, es la mayor que pudiera considerarse a un órgano político distinto del congreso en lo que toca a la legislación, ya que tiene la facultad de suspender los efectos de una ley votada y abrir nuevamente un debate sobre el proyecto sujeto a la deliberación de las cámaras.<sup>120</sup>

### IV.1.3 Promulgación y publicación.-

La promulgación de la ley es la notificación solemne y autoritaria de la misma a los gobernados. Obligación que corresponde hacerla en la mayoría de los países, al

---

(119)Burgos. op. cit. p.778

(120)Lanz Duret. op. cit. p.160

**CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 115**

**Jefe de Estado.**

La publicación es la divulgación de la ley para que llegue a conocimiento de todos; el medio más ordinario es la publicación impresa de la ley en gacetas o boletines oficiales, dando un período prudencial suficiente para la difusión, al cabo del cual, entra en vigor la ley.

La Fracción I del Artículo 89 de nuestra Constitución, concede e impone al presidente tres facultades y a la vez obligaciones: la primera de ellas consiste en promulgar la ley; en el Artículo 72 incisos a) y c) del mismo ordenamiento, utiliza como sinonimos las palabras publicar y promulgar.

\*ART. 72.- Todo proyecto de ley o decreto...

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;...

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá la Ejecutivo para su promulgación.<sup>121</sup>

La promulgación es el acto por virtud del cual el presidente ordena la publicación de una ley o decreto, previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las cámaras que lo integran.

---

(121) Leyes y Códigos de México. op. cit. p.64

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 116

Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuando comienza su vigencia; ésta deberá hacerse a través del Diario Oficial, siendo éste el medio por el cual se dan a conocer las leyes a nuestro país.

García Maynez citando a Trinidad García, considera que la ley encierra dos actos distintos: uno en virtud del cual el ejecutivo interpone su autorización para que la ley debidamente aprobada, se tenga por disposición obligatoria, y otro por medio del cual da a conocer las disposiciones a quienes deben cumplirla. "... entendiendo por promulgación el reconocimiento formal del Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida; y por publicación, el acto que hará posible el conocimiento de la ley por los medios establecidos para el caso."<sup>122</sup>

Para Carpizo en cambio, el que la doctrina mexicana considere la promulgación como la comprobación que el presidente debe realizar de que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la Constitución impone al Poder Legislativo en el proceso de creación de las normas, así como la orden de la publicación de la ley, resulta incierto, toda vez que si el presidente considera que no se han satisfecho dichas formalidades, deberá interponer el veto, ya que la Constitución no faculta al presidente para que realice nuevas observaciones, pues vendría a ser un segundo veto, "...pero lo peligroso de la distinción (entre promulgar y publicar) estriba en que el presidente podría nulificar todo el proceso legislativo, si amparado en que no se satisficieron los requisitos de dicho proceso no promulga la ley. En esta forma, el proceso legislativo queda completamente en sus manos, y tan no es éste el sentido de nuestra Constitución, que ella impone la publicación (promulgación en la terminología del Artículo

---

(122)García Maynez op. cit. p.61

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 117

89) como una obligación que no puede eludir el presidente. El tiene que publicar le parezca o no la ley.<sup>123</sup>

Serra Rojas por su parte, afirma que al estampar su firma el presidente en una ley o decreto afirma en ella la determinación del Poder Publico de su cumplimiento. Promulgar es garantizar el cumplimiento de un mandato legal; la promulgación forma parte de la función legislativa porque es el complemento final y necesario del proceso legislativo<sup>124</sup>.

La promulgación no es una facultad, sino una obligación del presidente (Artículo 89, Fracción I) por lo que deberá cumplirla como se mencionó anteriormente. Si el presidente no cumpliera con esta obligación, estaría impidiendo el que una ley o decreto entre en vigor, al no satisfacer el requisito formal que entraña.

Burgoa considera que ante la negativa o rehusamiento presidencial, el acto promulgatorio puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al del ejecutivo, conforme al procedimiento establecido por el Artículo 72 constitucional, una ley o decreto se estiman aprobadas al agotarse éste, aunque el presidente no los promulgue. "Suponer que el citado organismo carece de ella sería tanto como supeditar su actuación a la voluntad del ejecutivo, quien por el solo hecho de rehusar a realizar el acto promulgatorio haría inútil toda la función legislativa, rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al congreso a la inutilidad."<sup>125</sup> Afirmando que esta omisión presidencial, es decir, el que no promulgue una ley o decreto ya aprobado por el congreso, no es causa de juicio de responsabilidad política.

---

(123)Carpizo El Presidencialismo en México. op cit pp. 92 y 93

(124)Serra Rojas La Función Constitucional del Presidente de la República op cit p 39

(125)Burgoa op. cit. p. 779

Si el presidente se negara a acatar con la obligación constitucional de publicar una ley, se estaría rompiendo entre otras cosas con el orden jurídico y por tanto sí deberá incurrir en responsabilidad política, misma que se le podría seguir a través de un juicio de responsabilidad política, encuadrando su omisión en el último párrafo del Artículo 108 de nuestra Carta Magna.

"Los preceptos constitucionales no estan para que el órgano de poder decida si los emplea o no: los tiene que cumplir, y en caso de que no lo haga, la propia ley fundamental se defiende y defiende a las personas a través de las garantías constitucionales. Cualquiera otra tesis convierte a la Constitución en un mero ideal, en un conjunto de declaraciones e intenciones, y no en el conjunto de normas jurídicas de carácter supremo, las cuales crean todas las otras normas de ese orden jurídico."<sup>126</sup>

La segunda de las facultades y obligaciones contenidas en la fracción I del Artículo 89 constitucional, consiste en la ejecución de leyes.

Es función del presidente ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en la esfera administrativa a su exacta observancia; ejecutar es realizar, llevar a la práctica el mandato de la ley, lo cual deberá hacerse con prontitud y eficacia.

Es la facultad más importante que la Constitución asigna al presidente, de ahí el nombre del poder que la realiza, "...ya que es el Poder Ejecutivo quien ejecuta la ley, quien la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución."<sup>127</sup>

---

(126) Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. op. cit. p. 94

(127) ibidem. p. 94

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 119

En relación al problema referente a si el ejecutivo puede dejar de aplicar y ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia establece que la constitucionalidad de una ley solo puede examinarla el Poder Judicial Federal, por medio del juicio de amparo.

Nosotros creemos que la autoridad administrativa no debe dejar de ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional, únicamente y a manera de excepción respecto a aquellos artículos constitucionales que tienen un contenido concreto muy claros, y si una persona viera lesionados sus derechos por una u otra conducta, podrá utilizar el juicio de amparo para resarcir dicha lesión.

#### **IV.II FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LEGISLAR**

Hemos dicho que dentro de nuestro sistema político no es posible adoptar el principio de división de poderes desde un punto de vista rígido, sino que apesar de que cada una de las funciones del Estado (la ejecutiva, legislativa y judicial), se depositan en tres órganos de autoridad diferentes, éstos deberian actuar en colaboración, es decir, deberá existir una interdependencia entre estos poderes, para el óptimo desempeño de las funciones asignadas.

En base a lo anterior, la función legislativa corresponde en sí al Congreso de la Unión, pero de manera excepcional interviene el Poder Ejecutivo. Encargándonos en este capítulo del análisis de los casos de excepción en que nuestra ley fundamental faculta al titular del ejecutivo a legislar.

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 120

" El Presidente de la República, primer ejecutor por excelencia de la ley, gracias a la Constitución puede convertirse en 'legislador' en un momento dado, sin que ello implique un desplazamiento, desconocimiento o relegación del congreso. Desde luego que ello se produce cuando la situación es verdaderamente excepcional."<sup>128</sup> Es decir, en México, el Poder Ejecutivo únicamente tiene facultades legislativas en aquellos casos que de manera expresa lo faculta para ello la Constitución.

El Artículo 49 constitucional consagra el principio de separación de poderes, y de igual forma enuncia las excepciones a la protección de dicho principio.

"ART. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."<sup>129</sup>

Carpizo señala como razones por las cuales la Constitución le confiere al ejecutivo facultades para legislar, las siguientes:

- a) en épocas de emergencia se requieren de decisiones rápidas,

---

(128)Caizada. op. cit. p.290

(129)Códigos y Leyes de México. op. cit. p.45

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 121

b) el ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico, y

c) los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, podrá arrestar, debiendo poner a las personas arrestradas, en el término de cuarenta y ocho horas a disposición de tribunal o juez competente.<sup>130</sup>

El párrafo ante mencionado prevee la posibilidad de suspender las garantías individuales que la misma Constitución otorga, facultando para dicho supuesto al ejecutivo.

En las leyes constitucionales de 1836, el Artículo 45 fracción V, prohibía al congreso privar o suspender a los mexicanos de sus derechos.

En 1840 se reforman las leyes constitucionales y en el Artículo 65 se admite la concesión de facultades extraordinarias, más no se hablaba todavía de suspensión de garantías, únicamente en los casos que así lo exigiera la seguridad y conservación de la República, contemplando los casos por invasión o guerra extranjera.

En el proyecto constitucional de 1842, se precisaba que las facultades extraordinarias sólo se concederían en caso de invasión extranjera, si para hacerle frente no bastaban las ordinarias, y que en la medida en que se afectasen las garantías individuales, las facultades extraordinarias no podían extenderse más que a detener a las personas por el tiempo estrictamente necesario para asegurar el orden público, y solo cuando obraran serios indicios de que el detenido había intentado o podría intentar la perturbación de dicho orden.

---

(130) Carpizo El Presidencialismo Mexicano. op cit p.100



#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 122

Las Bases Constitucionales admitieron dicho orden y a la suspensión de garantías en casos de "grave sedición", lo cual permitió que ya en el anteproyecto de 1856 la idea de la suspensión de garantías contase con el número de adeptos necesarios para triunfar.

El Constituyente de 1857 sancionó la revisión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, solo se instituyó la facultad reglamentaria para el ejecutivo, ya en la situación extraordinaria, ya en el estado de paz (salvo la ley marcial del congreso).

En la Constitución de 1917, la delegación de facultades legislativas al ejecutivo de manera irrestricta o de manera originaria para dictar las leyes generales, también está proscrita.

Al referirse a las facultades extraordinarias alude al poder confiado al ejecutivo, previa aprobación del congreso de suspender mediante decreto determinadas garantías individuales y censuradas por el Artículo 49 de dicha Constitución la concesión de facultades extraordinarias para legislar en todos los ramos del Poder Público y el de reunirse dos o más de los poderes parcial o totalmente.<sup>131</sup>

El Artículo 29 de nuestra Carta Magna establece que: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto, el presidente, con la aprobación del congreso, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de las prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a un solo individuo..."

---

(131)Palacios. op. cit. p.62

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 123

Es decir, por un lado se confieren garantías con el carácter de intransferibles e imprescriptibles, y por el otro, se pone en manos del Poder Público, el número suficiente de atribuciones para que sin salirse del marco constitucional, hacer nugatorias tales declaraciones de garantías; únicamente con la finalidad de enfrentar una situación adversa al país.

De lo anterior, se desprende que en caso de que se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, o en casos graves; únicamente el presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al congreso o en su caso a la Comisión Permanente, que se suspendan las garantías individuales. Y el congreso podrá conceder de igual forma, las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación nueva que se presenta; cabe hacer la aclaración que dichas facultades no se refieren a medidas de carácter administrativo, sino legislativo.

"En esta hipótesis, el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo conjunto forma lo que se llama 'legislación de emergencia', con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente."<sup>132</sup>

Por lo tanto, son dos los medios a través de los cuales se puede hacer frente a una situación de emergencia:

1.- Suspensión de Garantías.

En donde se derogan relativamente las limitaciones que en favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución al Poder Público. Dicha suspensión opera en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o que se

---

(132)Burgoa. op. cit. p.774

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 124

ponga a la sociedad en peligro o en conflicto de envergadura.

Intervienen en la suspensión tres órganos: a) el Presidente de la República, siendo éste la única autoridad que puede solicitar dicha suspensión; b) el consejo de ministros y c) el Congreso de la Unión (o en su caso la Comisión Permanente) de quienes corre a cargo su aprobación.

El Artículo 29 actual, suprime la excepción por la cual la garantía de seguridad de la vida humana no se podía suspender. Por lo que actualmente se pueden suspender todas o solo algunas de las garantías individuales, pero únicamente se podrán suspender aquellas garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación (que viene a ser la finalidad de la suspensión).

Jellinek postula la existencia de tres clases de garantías en el derecho público:

- garantías sociales, - garantías políticas y - garantías jurídicas. Y la suspensión de garantías y el otorgamiento al ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar afecta todas las garantías antes señaladas.

Ireland señala que las constituciones latinoamericanas suelen conferir al jefe del ejecutivo, el poder necesario para suspender las garantías constitucionales, cuando, en su opinión, el estado del país lo requiera. Esta declaración, por lo general tiene límites temporales y aún especiales, pero asegura que es ejercido con frecuencia por los presidentes, sobre todo cuando su propio poder disminuye y el de la oposición aumenta. Así, cuando impera el estado de sitio el presidente se convierte en la suprema autoridad.

La suspensión no se puede aplicar a individuo determinado, es decir, deberá hacerse para todo individuo que se encuentre en el lugar donde se van a suspender estas garantías, por lo que se pueden suspender parcialmente o en todo el país. Además, como ya se manifestó con anterioridad, la suspensión deberá operar por tiempo limitado, en

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 125

ningún momento podrá continuar la suspensión de garantías, si no existe ya el estado de emergencia previsto en el multicitado Artículo 29 de nuestra Constitución. Es decir, en México, está condicionada la vigencia del estado excepcional a la duración de las circunstancias que motivaron su declaración, ya que con la figura del estado de excepción, la ley pretende protegerse de toda posible eventualidad adversa, ceñirse al Imperio de la ley aún en aquello que por su naturaleza es ilegal; es por eso de la importancia de limitar la suspensión a un tiempo, éste sería mientras durara dicha situación grave en el país.

Existen dos corrientes en relación a la vigencia del estado de excepción. La primera, es la que se manifiesta que tiene igual duración a la que le dio origen; y el otro criterio es que hay un límite temporal máximo, al cabo del cual, o bien, se opta por una prórroga también prefijada, o bien se levanta por completo la suspensión de garantías y se procede a restaurar el orden normal, lo anterior, en virtud de que ya no tendría caso mantener dicha suspensión, si ya no existe motivo para ello.

Por lo tanto, aquélla legislación expedida por el presidente durante el estado de emergencia, al ser consecuencia de una situación anormal, al desaparecer ésta, debe desaparecer dicha legislación. Mario de la Cueva al respecto afirma que "...toda norma jurídica tiene una hipótesis o supuesto que la condiciona y cuando falta éste, no puede aplicarse la norma porque sería ir contra su esencia, aplicándola a una situación que no rige."<sup>133</sup>

El Ejecutivo Federal puede legislar sobre materias que en tiempos normales le competen al congreso, con una limitación: únicamente para hacer frente a la situación de emergencia.

---

(133) Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917, op. cit. p.215

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 126

Mario de la Cueva es de la opinión que aún en época de excepción, el Ejecutivo Federal no puede legislar materia alguna no comprendida en el Artículo 73 constitucional (precepto que señala las facultades del Congreso de la Unión), toda vez que nadie puede delegar facultades que no tiene. Además el Artículo 29 de acuerdo al texto original (1857), demostraba que el Constituyente había querido proteger los derechos del hombre aún en los casos de grave peligro para el país, y que en ninguna hipótesis permitió que la voluntad del titular del Poder Ejecutivo sustituyera a la ley.<sup>134</sup>

Por el contrario, Carpizo afirma que el sistema federal y la división de poderes constituyen una decisión formal sobre la base de hacer mas efectiva la libertad. Pero en casos de urgencia, y con el único fin de salvaguardar dicha libertad en el futuro inmediato, el ejecutivo podrá legislar aún sobre materias no comprendidas en el Artículo 73 antes referido.<sup>135</sup>

Para Ulises Schmill, en el sistema constitucional mexicano el Artículo 29 constitucional sólo puede afectar la vigencia de los anteriores veintiocho artículos, pero no los que le siguen, que también consagran garantías, como el Artículo 123 de dicho ordenamiento. Hay algunas garantías cuyo carácter específico no permite que sean removidas, así sea en las condiciones más graves, porque supondría la supresión total del orden constitucional. Valadéz afirma que si afectan dichas garantías como lo son el derecho de huelga y el juicio de amparo, lo importante de la ley de prevenciones generales fue haber precisado el alcance de la suspensión de garantías.<sup>136</sup>

---

(134) *ibidem* p. 215

(135) *ibidem*.

(136) Valadéz, Diego La Dictadura Constitucional, Editorial UNAM, México, p. 116

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 127

El Artículo 29 permite que las garantías queden suspendidas en la totalidad o en una parte del territorio nacional. Al respecto, en el Artículo 122 constitucional se contempla el deber de la Federación de proteger a una entidad federativa tan pronto como ésta sea objeto de un ataque exterior, otra, el deber de prestar igual asistencia, en caso de trastorno interior, cuando así lo pida la legislatura del Estado afectado. La suspensión de garantías dictadas por los poderes federales, no implica la intervención de la fuerza federal en la entidad afectada.

Podemos afirmar que el Artículo 29 constitucional indica que únicamente el congreso podrá conceder al presidente las autorizaciones que estime necesarias para que el propio presidente pueda superar la situación de emergencia, por lo que resulta claro que esas facultades extraordinarias para legislar solo se le pueden conceder al presidente si con anterioridad se han suspendido las garantías individuales, ya que tales facultades se le otorgan con la finalidad de que el país pueda superar tal emergencia.

Lo anterior, no siempre fue entendido de dicha manera, el citado Artículo 29 proviene de la Constitución de 1857 y los presidentes electos de acuerdo a dicha Constitución, legislaron en tiempos de paz y sin que antes se hubiera declarado la suspensión de garantías prevista en dicho ordenamiento.

Lo más grave fue que la Suprema Corte de Justicia sostuvo la constitucionalidad de esta práctica por demás viciosa, argumentando que no había violación al Artículo 49 de nuestra Constitución, mismo que contempla la división de poderes, en virtud de que la autorización para legislar otorgada al ejecutivo, aún sin que se haya dado la suspensión de garantías, no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo en una sola persona. Señalando que solamente la disolución del congreso por el ejecutivo o su absorción por el ejecutivo de todas las facultades inherentes al mismo congreso, está vedada por los Artículos 29 y 50 de la constitución de 1857; las autorizaciones concretas aisladas para legislar en un cierto y determinado ramo de la administración, no hacen desaparecer al legislativo y por consecuencia son actos constitucionales. Cabe mencionar que en aquella época, las autorizaciones sólo se concedían con motivo de la suspensión de garantías, y ésta es consecuencia de una invasión, etc., por lo tanto había que demostrar primero el estado de emergencia, para

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 128

poderse dar las autorizaciones de que se habla, ya que éstas tienen como objeto hacer frente al estado anormal del país.

Existen por tanto, una serie de leyes emanadas en períodos de paz interior post-revolucionarias, con origen en autorizaciones:

Código Civil Federal del Distrito y Territorios, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley Minera, Código de Procedimientos Penales, Código Penal federal.

"Toda esta legislación es absolutamente inconstitucional porque faltando la declaración del estado de guerra, de invasión, etc., con aprobación por el congreso y la suspensión de garantías, y el estado real de anomalía del país, faltan los presupuestos del Artículo 29. La delegación de facultades no puede cobijarse en la teoría de la colaboración, porque tampoco es lícito que el Poder Judicial sea investido, verbigracia de poderes ejecutivos o de poderes políticos, como el de calificar elecciones, a pretexto de autorizaciones."<sup>137</sup>

La Suprema Corte, en los años posteriores sostuvo de igual forma, la facultad del presidente para legislar en tiempos de paz, para "la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública", esta facultad decía la corte, no significa la reunión de dos poderes en uno, sino más bien una forma de cooperación o auxilio de un poder a otro.

Al respecto, el maestro Tena Ramírez manifiesta que "La cooperación o auxilio consistentes en que un Poder le transmita sus facultades a otro Poder, es lo que

---

(137)Palacios. op. cit. p.61

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 129

no está consignado en parte alguna de la Constitución, fuera del caso del Artículo 29, no hay, pues, facultades del Congreso para delegar sus facultades."<sup>138</sup>

El Artículo 49 de nuestra Carta Magna fue reformado en agosto de 1938, con el presidente Cárdenas, agregando el siguiente párrafo:

"En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar" (refiriéndose al caso de excepción del Artículo 29).

Regresando de esta forma a la interpretación correcta del Artículo 29; en realidad, esta reforma no alteró para nada el sentido del texto inicial del artículo, pero de alguna manera se manifestó la voluntad de no seguir vollando los textos constitucionales en este sentido y derogar la jurisprudencia que había estado interpretando dicho artículo en forma no adecuada.

Esta reforma va a reafirmar la idea de colaboración de poderes mediante la transmisión de facultades del uno en beneficio del otro; dejando en claro que cualquier ley expedida por el ejecutivo bajo la vigencia de la reforma y fuera de los supuestos previstos por el Artículo 29, es inconstitucional.

#### IV.11.2 Medidas de Salud.-

Podemos afirmar que son de dos tipos las medidas de salud:

- a) las que establece el Consejo de Salubridad General, y
- b) Las que establece la Secretaría de Salud.

---

(138)Tena Ramirez op. cit. p.242



#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 130

Por su parte, el Artículo 73, fracción XVI de la Constitución, confía en primer término, la elaboración de la legislación de salubridad general al Poder Legislativo, el Congreso de la Unión, y luego, al Presidente de la República, al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Salud.

La Constitución al referirse al Consejo de Salubridad General, dice que dependerá directamente del presidente, sin intervención de ninguna secretaría de Estado y que sus disposiciones serán obligatorias en el país; lo anterior, es prácticamente reproducido por el Artículo 80. del Código Sanitario.

El mismo Artículo 73 establece que en casos de epidemia graves, o estando el país en peligro de invasión de alguna enfermedad exótica, la Secretaría de Salud deberá dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente. Señalando que la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. Por último, establece que para las medidas tomadas por el Consejo en la campaña contra el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneren la especie humana, y las expedidas para combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el congreso en los casos que le competan. Aquí, hay que insistir en como la Constitución permite que las medidas administrativas adoptadas por dicho Consejo sean revisadas por el congreso, a diferencia de las disposiciones generales dictadas por el Consejo las cuales quedan libres de todo control.

Se ha discutido si el Consejo de Salubridad General tiene en realidad facultades para legislar en materia de salubridad general, o si únicamente posee la atribución reglamentaria para completar y hacer efectivas las normas del Código sanitario.

Si tomamos en cuenta que dentro del ámbito de la Constitución de 1917 y como ya lo hemos manifestado en capítulos anteriores de este trabajo, no cabe que el Poder Legislativo delegue en un órgano ejecutivo sus facultades propias; el Artículo 49 prohíbe expresamente la confusión de poderes y en el mismo se encuentran enunciados los únicos casos de excepción, que son: primero, las facultades extraordinarias que le concede el Artículo 29 al presidente para la suspensión de garantías individuales en los

CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica  
en la Creación de Leyes. 131

supuestos previstos para dicho artículo, y segundo, lo contemplado en el Artículo 131, segundopárrafo, en relación a las tarifas de exportación e importación. Fuera de estos dos supuestos no podrán delegarse facultades al ejecutivo para legislar, ya que esta función es propia del Congreso de la Unión.

Cabe mencionar, que el mismo artículo 12 del Código Sanitario, mismo que que señala las disposiciones generales del Consejo de Salubridad General, así como de las medidas que ponga en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie human; Establece que en ningun caso podrán aŕterar las normas de dicho código, es decir, las disposiciones que el Consejo emita no podrán ir en contra de lo establecido en el Código Sanitario.

"No tiene pues, dicho Consejo facultad de legislar en materia de salubridad general. Esta corresponde al Congreso de la Unión y únicamente le compete a aquel dictar disposiciones generales que completen y hagan efectivas las normas contenidas en el Código Sanitario. Lo que ejerce, por lo tanto, el Consejo de Salubridad General, es una amplia potestad reglamentaria<sup>139</sup>."

Lo cierto es que, el Consejo de Salubridad General que anteriormente únicamente fungia como cuerpo consultivo, a partir de la Constitución de 1917, se le han atribuido facultades legislativas al respecto, lo anterior, debido a las fuertes epidemias que azotaron al país durante ese período; requiriendose la toma de medidas rapidas que pudieran controlar esta situación.

Dicho consejo, como cuerpo legislativo, hizo la revisión del Código Sanitario Federal, dictó leyes que han facilitado la administración de los servicios sanitarios en el país, de igual forma revisó y autorizó los reglamentos que rigen las funciones de las

---

(139) Morales Quera, José. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XII, No. 49 "El Derecho Sanitario en México". México, 1963, p.161

dependencias aplicativas de la Secretaria de Salud. Por tanto, es claro que el Consejo, mismo que depende directamente del Presidente de la República tiene facultades legislativas en materia de salud, en los casos mencionados en los párrafos precedentes.

#### IV.11.3 Tratados Internacionales.-

Los tratados son aquellos acuerdos suscritos entre dos o más Estados soberanos, para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos. El consentimiento debiera ser expresado por los órganos de representación competentes del Estado.

En México, el Artículo 89, fracción X de la Constitución, otorga esa facultad al presidente, quien la delega en los plenipotenciarios que al efecto el mismo señale.

"ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiendo a la aprobación del senado..."<sup>140</sup>

En México, donde se tiene un sistema federal, el senado tiene entre sus atribuciones, conforme el Artículo 76 constitucional, aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente con las potencias extranjeras. Es un requisito para que el tratado pueda entrar en vigor en nuestro país.

El senado puede libremente tomar cualquier resolución en estos asuntos, es decir, podrá rechazar totalmente cualquier tratado o podrá hacerle algunas observaciones para su aprobación. Pero en ningún caso se encuentra facultado para exigir que se le de participación ni al iniciarse las negociaciones, ni durante la discusión y el proceso

---

(140) Leyes y Códigos de México. op. cit. p.75

diplomático de la convención celebrada, pues estos actos sólo corresponden al presidente. En la práctica hemos podido ver, que el senado ha opuesto el mínimo de obstáculos en el trámite de la discusión y aprobación de estos acuerdos.

Esta facultad de celebrar tratados es una de las más importantes que la Constitución le otorga al Presidente, en el ejercicio de sus funciones propiamente ejecutivas, en cuanto a que puede dirigir y de hecho dirige, con la libertad más absoluta las relaciones diplomáticas del país con los demás Estados soberanos.

Los tratados no son únicamente pactos de carácter internacional entre México y las demás naciones, sino que conforme al Artículo 133 de la Constitución, son al mismo tiempo considerados leyes federales, por lo que a su jerarquía y cumplimiento se refiere. Este precepto dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Senado serán la ley suprema del país; ordenando además que los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. Por tanto, "... están sujetos a la interpretación, a las alteraciones y a la derogación de que pueden ser objeto todas las demás disposiciones que forman parte de nuestra legislación nacional."<sup>141</sup> El congreso puede, en un momento dado, por leyes posteriores a un tratado, modificar o derogar este último al reglamentar la misma materia con disposiciones contradictorias al tratado, y por su parte, un tratado puede modificar o derogar las leyes dictadas con anterioridad por el congreso, en base al principio de jerarquía de leyes iguales.

El presidente al celebrar estos acuerdos de carácter internacional, está pactando reglas generales cuya aplicación es interna, por lo que es una forma de facultar al titular del ejecutivo a legislar.

---

(141) Lanz Duret op. cit. p. 240

#### IV.11.4 Facultad Reglamentaria.-

La facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el Artículo 89, fracción I de nuestra Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo, es decir, al Presidente de la República, para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, señalando: "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observación de leyes".

Esta facultad reglamentaria no está expresamente reconocida por la Constitución, como no está tampoco rechazada y sí admitida tácitamente, cuando en su Artículo 92 admite la existencia de los reglamentos al consignar que éstos deben estar firmados por el secretario de despacho o jefe de departamento administrativo que corresponda; si la existencia de los reglamentos es incuestionable, lo es también la facultad otorgada tácitamente al Presidente de la República para expedirlos. Esta atribución que se le otorga al presidente, se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal.<sup>142</sup>

El reglamento viene a ser pues, una declaración unilateral de voluntad discrecional, una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el presidente, en uso de sus facultades constitucionales, que al igual que la ley va a crear, modificar o extinguir una situación jurídica general, pero se distingue de ésta en cuanto a que el reglamento tiene por finalidad la de facilitar la aplicación de la ley, a la cual está subordinada. Y esta subordinación implica también, que si la ley en un momento dado es abrogada, derogada o modificada, el reglamento deberá sufrir los mismos fenómenos.

(142)Burgoa op. cit. p. 780

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 135

Esta facultad deberá ejercerse únicamente en leyes expedidas por el congreso, a manera de que el reglamento sea un medio de ejecución de estas leyes, las desarrolle y complemente; pero en ningún momento podrá excederlas o contradecirlas. Tienen como toda disposición legislativa, la característica de la impersonalidad, abstracción y sanción de la fuerza pública. De lo anterior podemos afirmar que por regla general, sin ley no puede haber reglamentos, excepto en aquellos casos en que la propia Constitución federal autoriza al presidente a usar en forma autónoma su facultad reglamentaria, como lo es el caso de los reglamentos gubernativos y de policía a que se refiere los Artículos 21 y 27 constitucionales.

La excepción a que se alude en el párrafo anterior, consiste en la expedición de reglamentos llamados "autónomos", de policía y buen gobierno, los cuales incorporan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a la que ésta deba aplicarse con mayor exactitud, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

La existencia de estos reglamentos autónomos es cuestionable, si analizamos que las facultades que la Constitución otorga a los Poderes Federales son limitadas y expresas, y el Presidente de la República únicamente tiene facultad (conforme al Artículo 89, fracción I) a proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de "las leyes expedidas por el Congreso de la Unión", pero en ningún momento para reglamentar directamente la Constitución. "Suponer lo contrario equivaldría a admitir los siguientes fenómenos inconstitucionales: a) delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República fuera de los casos previstos por los Artículos 49 y 29 de la Ley Fundamental (es decir, si el Congreso de la Unión se abstiene de normar por sí mismo las diferentes materias de su competencia federal, autorizando simplemente a dicho funcionario para regularlas); b) invasión por parte del Presidente de la República a la esfera competencial del Congreso de la Unión con quebranto del principio de separación de poderes, en caso de que, sin estar autorizado por dicho organismo, expida

reglamentos sobre las materias cuya ordenación incumbe a éste..." 143

Debemos recalcar que la facultad reglamentaria deberá referirse únicamente a la precisión y detalle de leyes expedidas previamente por el congreso, conforme lo señala la propia Constitución, ya que además resultaría absurdo que el ejecutivo reglamente directamente de la Constitución, sin que exista una ley, ya que éste como lo vimos en este capítulo, tiene la facultad de iniciar leyes, las cuales generalmente son aprobadas sin mayor problema, obteniendo de esta forma el mismo resultado.

#### IV.11.5 Materia Económica.-

En diciembre de 1950 se promulgó la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en cuyo Artículo 1o. se autoriza al ejecutivo a participar en las actividades individuales o comerciales, relativas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de diversos servicios. El ejecutivo debía determinar que mercancías y servicios deben considerarse en el supuesto de dicho artículo.

Además el ejecutivo podía imponer precios máximos al mayoreo o menudeo, obligar a que esas mercancías se pongan a la venta, imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda, organizar la distribución de esas mercancías para evitar intermediarios innecesarios, determinar los artículos que preferentemente deben producir las fábricas, decretar la ocupación temporal de fábricas, cuando sea indispensable mantener o incrementar la producción.

En enero de 1951 se reglamentaron algunos artículos de la ley antes citada; y en marzo del mismo año, se adicionó al Artículo 131 de la Constitución Federal, un

---

(143) ibidem. p. 784

#### CAPITULO IV.- Intervención del Presidente de la Republica en la Creación de Leyes. 137

segundo párrafo, mismo que continúa vigente hasta la fecha, en el cual se faculta al ejecutivo, mediante aprobación del congreso, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras; así como para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, etc. que beneficie al país.

Lo anterior, trajo como consecuencia que en la misma fecha se haya adicionado el Artículo 49 estableciendo que: "...en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"; es decir, viene a ser otra excepción, junto con el Artículo 29, al otorgamiento de facultades legislativas al ejecutivo, mismas que invariablemente se conceden cada año en materia de impuestos de importación al expedirse la respectiva Ley de Ingresos.

El presidente, de esta forma, tiene una facultad muy amplia respecto a la regulación del comercio exterior, y se pone en sus manos y en forma discrecional, en una buena medida el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país. Por otro lado, se contempla la obligación del Ejecutivo de presentar anualmente el presupuesto fiscal, sometiendo a la aprobación del congreso, al mismo tiempo, el uso que hubiese hecho de dicha facultad discrecional concedida por el Poder Legislativo. En el supuesto de que al congreso no le pareciere el uso que de esta facultad haya realizado el presidente, lo único que puede hacer es manifestárselo, y no renovar a futuro esta clase de facultades delegadas, situación que desde luego no ha ocurrido. Además se trata de hechos consumados. La autorización a que se refiere el párrafo segundo del Artículo 131, al ser anual, implica la anticonstitucionalidad de la Ley Reglamentaria del Párrafo 2o. del artículo 131 constitucional, que convierte dicha autorización en indefinida<sup>144</sup>.

---

(144) Carpizo El Presidencialismo Mexicano, op. cit. p.314



---

## CONCLUSIONES

---

1.- La Constitución de 1917 va a fortalecer la figura presidencial, en relación con la Constitución de 1857, en cuanto a que no contempla la vicepresidencia, institución que obstaculizaba el desempeño de la función ejecutiva a lo largo de la historia de nuestro país.

2.- El principio de división de poderes es adoptado por nuestra ley Fundamental, como un medio para garantizar la libertad política. El Artículo 49 señala que el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo una igualdad entre ellos, prohibiendo expresamente la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. Salvo los casos que el mismo precepto contempla.

3.- Debemos entender como Poderes de la Unión a las funciones básicas del ejercicio de la soberanía popular, configurando los órganos que habrán de realizar las funciones correspondientes.

4.- Este principio de separación de "poderes", no se refiere a una división del Poder Supremo, ya que éste es uno sólo, sino que alude al ejercicio del poder, es decir a las funciones de los llamados "poderes constituidos" (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

5.- Hay que recalcar de igual forma, que la teoría de división de poderes entendida en la forma rígida que sostenía Montesquieu, no es susceptible de aplicarse en la actualidad, en virtud de la necesidad de colaboración que existe entre los diversos órganos de los poderes constituidos. Es decir, debe haber flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional que permita una mayor realización de los fines que persigue el Estado, pudiendo ser que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes, o quizás otorgando a uno de éstos algunas facultades que no son características de ese poder, sino de algunos de los otros dos.

6.- Sin embargo, este contacto que debe existir entre los poderes, no debe ser objeto de confusión de los mismos, y lo que en realidad se da en la práctica es que el predominio del ejecutivo es notable, ya que su competencia va a desbordar los límites tradicionales de la función ejecutiva o administrativa, invadiendo aspectos que teóricamente pertenecen al Poder Legislativo, primordialmente.

7.- La separación de poderes, a lo largo de la historia de nuestro país, ha sido prácticamente irrealizable, ya que en ninguna parte ha logrado sostenerse de una manera permanente, aunque la Constitución la establezca y la ordene.

8.- Este principio debe ser visto como una forma de evitar el despotismo en un sistema de gobierno, cuya importancia radica en establecer las atribuciones y competencias de los poderes constitucionales de manera tal que se complementen mutuamente y a su vez se vigilen, respetando el límite de acción conforme las facultades que le son conferidas.

9.- El Poder Legislativo tiene como función primordial el crear normas de carácter general y obligaciones para todos los habitantes del país, conforme las facultades que la Constitución le otorga al congreso. La fracción XXX del Artículo 72 contiene la facultad legislativa más amplia, que autoriza al Congreso de la Unión a la expedición de leyes necesarias para hacer efectivas las facultades señaladas en el Artículo 73 del mismo ordenamiento.

10.- Todo proceso de creación de leyes tiene su origen en la iniciativa la cual corresponde al Presidente de la República, Diputados y Senadores y Legislatura de los Estados. Vista de manera individual, la facultad de iniciar leyes y decretos, presentando los proyectos ante cualquiera de las cámaras para discusión y aprobación ha estado prácticamente monopolizada por el titular del ejecutivo, poniendo a éste en estrecha relación con las cámaras, en una forma más de colaboración entre los órganos del Estado.

11.- Considero importante el hecho de que esta facultad de iniciativa le haya sido otorgada al presidente, ya que junto con sus colaboradores, son quienes técnicamente cuentan con mayor información, sobre las necesidades legislativas y

económicas del país, para proveer de ellas; lo que resulta cuestionable es cómo en los últimos sesenta años (aunque hay que reconocer que cada vez es menos) no ha existido una real oposición en el congreso, que en un momento dado pueda o no aprobar, un proyecto de ley enviado por el titular del ejecutivo. La realidad nos muestra que toda iniciativa presentada por el Presidente de la República es aprobada sin mayores observaciones, invadiendo de esta forma la esfera de acción del Poder Legislativo al no poder éste deliberar libremente o impedir la introducción de las modificaciones pertinentes a las iniciativas del ejecutivo.

12.- Durante el mismo proceso de creación de leyes el Presidente de la República tiene la facultad de "veto", es decir, podrá objetar en todo o en parte una ley o decreto que le hubiese sido enviado por el congreso para su promulgación. Tiene un lapso de diez días para ejercer esa facultad. Un proyecto de ley desechado es devuelto a la cámara de origen donde deberá confirmarse por las dos terceras partes de los legisladores presentes; después se pasa a la cámara revisora donde se requiere la misma mayoría que la cámara de origen para ser ratificado, en cuyo caso, el presidente tiene la obligación de promulgar dicha ley.

En el caso de México, donde el presidente tiene amplias facultades, el veto ha perdido todo interés práctico, debido a que la actividad legislativa ha quedado subordinada a la voluntad de el ejecutivo.

Las leyes al ser iniciadas casi en su totalidad por el presidente y aprobadas por el congreso sin mayores modificaciones (que las aceptadas previamente por los órganos del ejecutivo), no tendría sentido que el presidente vetara la voluntad del congreso, que finalmente es la suya propia.

13.- Considero que a diferencia de lo que señalan algunos autores, el veto presidencial es únicamente ejercitable tratándose de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la Unión, y no para el caso de reformas y adiciones a la Constitución, ya que el Artículo 72 constitucional es claro en ese sentido, y únicamente se refiere a leyes o decretos de carácter federal, es decir, en los que interviene el congreso. Y las reformas constitucionales deberán llevarse a cabo mediante un poder revisor de la Constitución,

órgano de jerarquía superior al congreso: el Poder Constituyente. Y el presidente no puede vetar la resolución de un órgano superior, además de que la Constitución no lo autoriza a ello.

14.- Dentro de las facultades que la fracción I del Artículo 89 de nuestra Constitución, le confiere al Presidente, está la de promulgar las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.

La promulgación es la notificación solemne y autoritaria a los gobernados de una ley o decreto, y el acto mediante el cual el presidente ordena la publicación de la misma. Más que una facultad es una obligación del presidente que no puede eludir, ya que si no estaría rompiendo el orden jurídico del país, ya que el presidente tiene la facultad de veto, en caso de querer oponerse o hacer observaciones a una ley que el Congreso quiera aprobar. Pero una vez transcurrido el término que establece la Constitución para hacer uso de dicha facultad, el presidente ya no podrá objetar una ley que ya fue aprobada por el congreso, por lo que deberá promulgarla y además publicarla en el Diario Oficial.

15.- Como ya dijimos, la función legislativa corresponde en sí al Congreso de la Unión, pero esto de manera excepcional interviene el Poder Ejecutivo, sin que implique un desplazamiento del congreso. Estas excepciones se encuentran expresamente señaladas en la parte final del Artículo 49 (que se refiere a la división de poderes), y estas son: "...salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo conforme el Artículo 29 constitucional, en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131."

El Artículo 29 constitucional prevé la posibilidad de suspender las garantías individuales facultando al presidente para esto y para dictar las prevenciones generales con el objeto de hacer frente la situación de emergencia que señala dicho artículo. Lo que interesa aquí, es que en México, la Constitución condiciona la vigencia de este estado excepcional (con sus consecuencias) la duración de las circunstancias que motivaron su declaración. De ahí la importancia de limitar la suspensión a un tiempo determinado, mientras dure la situación grave en el país.

6.- Por lo tanto, aquélla legislación expedida por el presidente durante el estado de emergencia, al desaparecer la situación anormal, debe desaparecer dicha legislación. Sin embargo, como se ha visto durante el desarrollo de este trabajo, lo antes expuesto no siempre fue entendido de esa forma, ya que ha sido costumbre de los presidentes legislar en tiempos de paz y sin que previe la declaración de suspensión de garantías.

Aquí no podemos decir que se trata una vez más de otra forma de "colaboración" de poderes, ya que no se están siguiendo con las formalidades previstas por el Artículo 29 constitucional; por tanto, cualquier ley expedida por el ejecutivo fuera de los supuestos que el mismo artículo señala, es inconstitucional.

17.- El segundo aspecto que prevé el Artículo 49 constitucional, como excepción al principio de división de poderes, es en relación a la facultad que tiene el presidente para legislar en materia económica, quedando en sus manos la regulación del comercio exterior.

Debe entenderse que fuera de estos dos supuestos a que nos referimos, el presidente no está facultado para legislar, por ser ésta una función eminentemente legislativa.

17.- Se analizaron en este trabajo, tres supuestos más en los que el presidente tiene de alguna forma facultades legislativas, y éstos son:

a) El Consejo de Salubridad, que depende directamente del presidente, está autorizado (Artículo 73, fracción XVI) a dictar disposiciones generales que serán obligatorias en el país, sobre la campaña contra el alcoholismo y venta de substancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana. Por otro lado, en caso de epidemias graves o peligro de invasión de enfermedades exóticas del país, la Secretaría de Salud deberá dictar inmediatamente medidas preventivas indispensables. Aquí lo que sucede es que el Consejo de salubridad aunque esté facultado a emitir disposiciones generales, no podrá alterar las normas del Código Sanitario vigente y emanado del Congreso de la Unión, de lo contrario se estaría rompiendo el principio de división de

poderes, al invadir el ejecutivo una función que corresponde al legislativo, como lo es el expedir normas generales en materia de salubridad general.

b) El presidente tiene la facultad constitucional de celebrar tratados internacionales con otros Estados soberanos, sometiendo estos acuerdos a la aprobación del senado. De conformidad con el Artículo 133 constitucional, los tratados son considerados leyes federales por lo que a su jerarquía y cumplimiento se refiere. Por lo que el titular del ejecutivo con esta facultad, está de alguna forma legislando en materia de derecho internacional.

c) La segunda facultad que prevé el Artículo 89, fracción I, en favor del presidente, es la consistente en expedir reglamentos administrativos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, para "proveer en la esfera administrativa a la exacta observación de leyes". Es una facultad materialmente legislativa en cuanto a que se trata de expedir, al fin y al cabo normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, aunque formalmente sea ejecutiva, en cuanto al órgano que las expide. La diferencia radica en que los reglamentos van a pormenorizar o detallar una ley de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión, sin ley no puede existir reglamento. El problema se presenta en los reglamentos denominados: autónomos, los cuales no van a pormenorizar o detallar disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a la que ésta deba aplicarse con mayor exactitud, sino que por sí mismo establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades. Para nosotros, estos reglamentos constituyen una violación al Artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, es decir, implicaría una vez más, aceptar la delegación de facultades legislativas al ejecutivo, fuera de los supuestos previstos en el citado artículo.

18.- Del análisis de los cuatro capítulos que conforman esta tesis, resulta inobjetable el hecho que en México no existe un equilibrio de poderes, según lo establece la doctrina; el predominio del ejecutivo y peor aún, la enorme intervención que éste tiene en el Poder Legislativo es muy grande, al grado de que éste último queda subordinado al ejecutivo, en cambio la responsabilidad del ejecutivo ante las cámaras es muy limitada (por tracción a la patria y delitos del orden común). Y esto se debe, no solo por lo que a la Constitución se refiere, sino que el campo de acción del Presidente de la República se

ve extendido, porque no se limita a actuar dentro de los límites que la misma Constitución le impone, sino que generalmente se excede de sus facultades. Es entonces cuando la superioridad de derecho hace que la de hecho sea aún mayor.

19.- Al no existir un Poder Legislativo fuerte, en el sentido de la pluralidad que debiera ser característico de un congreso donde se van a reunir representantes del pueblo y de los Estados de la República, que en México prácticamente no existe. Nos encontramos con que la mayoría de los miembros del congreso pertenecen al partido oficial, del cual el presidente es líder, por lo que no hay un contrapeso que pueda frenar el enorme poder de la figura presidencial.

20.- Por tanto, la teoría de división de poderes vista como un medio para garantizar el orden existente y por tanto la libertad de los gobernados, no ha resultado ser así en nuestro país.

21.- El sistema político en México, se constituyó en torno a la figura presidencial, aumentando cada vez más su poder, sometiendo a los otros dos poderes constitucionales. En estos tiempos, en que la legitimidad de quien o quienes sustentan el poder adquiere gran relevancia, en donde la necesidad de modernizar al sistema político es clara, considero que una forma de adquirir credibilidad y por tanto, legitimidad del gobierno sería disminuyendo el poder real que tiene el ejecutivo en la actualidad.

22.- Hacer efectivo el principio de separación de poderes, como una forma real de evitar abusos en el sistema político mexicano, fortaleciendo a los poderes legislativo y judicial, equilibrando sus facultades y competencia, permitiendo claro está, la colaboración entre ellos, más no la invasión de un poder a otro.

23.- El respeto y seguimiento de nuestra Constitución por parte, principalmente de los que ejercen el poder, es fundamental para garantizar la libertad y seguridad de los miembros de esta sociedad en que vivimos.

24.- Se requiere de un sistema político abierto y democrático que garantice la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Para ello, resulta indispensable

un sistema de partidos políticos competitivos, sobre todo creíble, que represente opciones reales para los ciudadanos; lo cual va a contribuir al fortalecimiento o al menos va a generar una mayor representatividad del congreso, contribuyendo al cuestionamiento de las acciones hasta ahora discrecionales del presidente sobre todo en el proceso de creación de leyes.



---

## BIBLIOGRAFIA

---

### GENERAL-

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 8a. edición, México, 1988.
- 2.- Bernal, Efraín Polo. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1985.
- 3.- Biscaretti Di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional Editorial Tecnos, Madrid, 1973.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa, 7a. edición, México, 1989.
- 5.- Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional Col.Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harta, 1a. edición, México, 1990.
- 6.- Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Derecho Legislativo Mexicano, 1a. edición, México, 1973.
- 7.- Cámara de Diputados L Legislatura del Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional (1812-1842) Tomo I. y Tomo II. Editorial Porrúa, 2a. edición, México, 1978.
- 8.- Cámara de Diputados LII Legislatura del Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Doctrina Constitucional. Tomo I, Editorial Porrúa, 3a. edición, México, 1985.
- 9.- Carpio, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3a. edición, México, 1979.

- 10.- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM, México, 1980.
- 11.- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI, 8a. edición, México, 1988.
- 12.- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A.C. Reforma del Sistema Político Mexicano. Alternativas para el futuro. Condición para la modernización. Editorial Diana, 1a.edición, México, 1990.
- 13.- El Colegio de México. Historia General de México. Tomo I Editorial Colegio de México, 3a. edición, México, 1981.
- 14.- El Colegio de México. Historia Mínima de México. Editorial Colegio de México, 6a. edición, México, 1981.
- 15.- Cordova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Editorial Era, 2a. edición, México, 1972.
- 16.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Bibliografía Argentina, Buenos Aires.
- 17.- Finer, Herman. Teoría Práctica del Gobierno Moderno. Editorial Tecnos, Madrid, 1964.
- 18.- Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1a. edición, México, 1981.
- 19.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 34a. edición, México, 1982.

- 20.- Gobierno del Estado de Veracruz. La Constitución y la República. Editorial del Gobierno del Estado, 1a. edición, Xalapa, Ver. 1980.
- 21.- González Flores, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Textos Universitarios, 4a. edición, México, 1974.
- 22.- Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel, 2a. edición, España, 1980.
- 23.- Izaga, Luis. Elementos de Derecho Político. Editorial Bosch, 2a. edición, Barcelona 1952.
- 24.- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM Facultad de Derecho, 2a. edición, México, 1983.
- 25.- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial CECSA, 5a. edición, México, 1984.
- 26.- Lowenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, 3a. reimpresión, España, 1983.
- 27.- Lugo Gil, Humberto. Jornada Legislativa. Editorial Libros de México, S.A. México, 1986.
- 28.- Margadant, Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, 2a. edición, México, 1976.
- 29.- Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas., México, 1975.
- 30.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial. Editorial Porrúa, 4a. edición, México, 1976.

- 31.- Montesquieu, Charles Louis de secondant, Baron de la Brede et de. Del Espíritu de las leyes. Editorial Porrúa, México, 1971.
- 32.- Palacios, J. Ramón. Las facultades Extraordinarias al Ejecutivo. Universidad Autónoma de Puebla, Escuela de Derecho y Ciencias sociales, Puebla, Pue. 1965.
- 33.- Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Editorial Porrúa, 11a. edición, México, 1990.
- 34.- Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1967.
- 35.- Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial UNAM, 1a. edición, México, 1978.
- 36.- Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, 15a. edición, México, 1986.
- 37.- Serra Rojas, Andrés. La Función Constitucional del Presidente de la República. México, 1962.
- 38.- Serra Rojas, Andrés. El Pensamiento Político de Emilio Rabasa. Ilustraciones Políticas mexicanas, México, 1962.
- 39.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomos I y II. Editorial Porrúa, 13a. edición, México, 1985.
- 40.- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, 9a. edición, México, 1988.
- 41.- Solórzano y Pereyra, Juan Política Indiana, dos volúmenes. Editorial Secretaría de Programación y presupuesto. México, 1979.

42.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. (1808-1979) Editorial Porrúa, 10a. edición, México, 1981.

43.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa, 10a. edición, México, 1970.

44.- Vazquez Gómez, Juana. Prontuario de Gobernantes de México. (1325-1999) Editorial Diana, 1a. edición, México, 1989.

#### **LEGISLACION CONSULTADA.-**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa, 90a. edición, México, 1990.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa, 24a. edición, México, 1990.