

198  
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



LA FUNCION LEGISLATIVA DEL ESTADO  
MEXICANO

T E S I S

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

SILVIA CHAVARRIA CEDILLO

FALLA DE ORIGEN



Ciudad Universitaria, D.F.

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**\*\* I N D I C E \*\***

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

**PAG.**

**CAPITULO I TEORIA DE LA DIVISION DE FUNCIONES:**

1.1.-	PODER O FUNCION.....	1
1.2.-	FUNCION EJECUTIVA.....	22
1.3.-	FUNCION LEGISLATIVA.....	55
1.4.-	FUNCION JUDICIAL.....	70

**CAPITULO II LA FUNCION LEGISLATIVA:**

2.1.-	CARACTERISTICAS DE LA FUNCION LEGISLATIVA.	88
2.2.-	TITULAR DE LA FUNCION LEGISLATIVA.....	92
	2.2.1.- EN MEXICO.....	92
	2.2.2.- EN OTROS PAISES.....	100

**CAPITULO III FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA LEGISLATIVA:**

3.1.-	TITULAR DEL EJECUTIVO.....	110
3.2.-	CARACTERISTICAS DEL EJECUTIVO.....	115
3.3.-	PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES EMANADAS DEL PODER EJECUTIVO.....	130
3.4.-	COLABORACION, SEPARACION O CONFUSION DE FACULTADES LEGISLATIVAS EN MEXICO.....	155

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

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

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

El motivo que originó el presente trabajo es la inquietud de conocer el por qué a pesar de que nuestro sistema constitucional adopta el principio de la división de poderes como forma de organización política, la propia Constitución faculta al ejecutivo para compartir con el Congreso de la Unión la función legislativa, hasta provocar su decaimiento.

La finalidad de este estudio es provocar tanto en los medios académicos, como en las personas que de alguna manera intervienen en el proceso legislativo, el interés y la motivación para profundizar en las diversas cuestiones que implica la realización de la función legislativa del Estado Mexicano, la cual, debe tener como objetivos alcanzar una legislación depurada, una normatividad técnica y una reglamentación jurídica más simplificada y más comprensiva para toda la población a la que va dirigida.

Este trabajo está integrado por tres capítulos, siendo el -- primero de ellos el denominado Teoría de la División de Funciones, en donde se analiza y concluye el por qué el poder -

del Estado es uno y se desempeña a través de 3 órganos públicos y que ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

En el Capítulo II se señalan las características de la función legislativa y se hace referencia al titular de la misma, tanto en los regímenes parlamentarios, como en los presidencialistas.

En el último capítulo se señalan las características del Ejecutivo Federal, así como sus facultades en materia legislativa.

## CAPITULO I TEORIA DE LA DIVISION DE FUNCIONES

### 1.- PODER O FUNCION

El Estado Mexicano, como todo Estado es una institución jurídico-política dotada de personalidad, lo cual implica una organización o estructura jurídico-dinámica, ya que como -- persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, los -- cuales fundan su justificación.

El Estado como ente político real y constante evoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la - Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

La realización positiva de múltiples actos de autoridad o-- del poder público nos lleva al conocimiento de que el Estado es una realidad que el pensamiento jurídico y político - de todos los tiempos se ha empeñado en captar y describir científicamente mediante diversas teorías.

En el Estado convergen elementos formativos, es decir an--- teriores a su creación como persona moral o jurídica; la población, el territorio, el poder soberano o soberanía y el orden jurídico fundamental o Constitución. Y elementos pos-

teriores a su formación, pero que son indispensables para - que cumpla con sus finalidades esenciales: poder público y gobierno.

Para efectos de este trabajo sólo se hará referencia en --- forma más amplia a los elementos posteriores a la formación del Estado, señalados en el párrafo anterior.

Tomando en consideración que la nación o pueblo, como gru-- po humano, decide darse una organización jurídica y políti-- ca, creando el derecho que a su vez da vida al Estado como - persona moral, la soberanía es un atributo del poder del -- Estado, de su actuación suprema desarrollada dentro de una-- sociedad que supedita todo lo que en ella existe, subordi-- nando todos los demás poderes y actividades que se desplie-- guen en su seno por los diversos entes individuales, socia-- les, jurídicos, particulares o públicos que correspondan a-- la colectividad.

Para que el Estado consiga sus diversos objetivos necesaria-- mente debe estar investido de un poder, es decir una activi-- dad dinámica, poder público o poder estatal que se desenvuel-- ve en las tres funciones clásicas intrínsecamente diferen-- tes y que son: la legislativa, la administrativa o ejecuti-- va y la jurisdiccional.

La nación o pueblo constituye la fuente de la normación jurídica primordialmente la constitucional. Esa voluntad general entraña un poder de autodeterminación o autolimitación, lo que implica que sobre ella no existe ni puede existir -- ninguna otra voluntad ajena.

Ese poder denominado en la doctrina "poder constituyente" -- es la soberanía misma en cuanto tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de -- una Constitución que organice al pueblo. Por ello es necesario que ese poder tenga la hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades, por lo cual debe ser supremo, coercitivo e independiente. Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes; su independencia consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo.

El poder constituyente perteneciente al pueblo como aspecto teleológico inherente a su soberanía, sin embargo no puede desempeñarse por su titular, ya que física y sociológicamente sería imposible, por lo que se construye a depositar su ejercicio en un cuerpo, compuesto de representantes populares, denominado Congreso o Asamblea Constituyente, es decir es el órgano a quien el ejercicio o la actualización del poder se confía o entrega.

La actuación de esta asamblea u órgano constituyente está basada en principios cardinales que le atribuyen su tónica específica; sin embargo no debe confundirse el poder constituyente el cual pertenece al pueblo, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución ( Procedimiento de revisión constitucional) ya que entre los mismos existe una diferencia sustancial, pues mientras el poder se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir, los que expresan el ser y el modo de ser de la Constitución y sin los cuales ésta perdería su unidad específica, la mencionada facultad sólo debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuren dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas en que la Ley fundamental se establezcan, sin afectar su esencia.

El poder constituyente como soberanía del pueblo, teniendo la facultad de autodeterminarse y establecer su Constitución, crea al Estado como suprema institución pública dotada de personalidad jurídica, el cual tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio, para que el Estado consiga su objetivo debe estar investido de un poder, es decir una actividad dinámica, esta actividad es el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas.

cas, intrínsecamente diferentes y que son: la legislativa, ejecutiva y judicial. Estas funciones, a su vez se ejecutan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, los cuales participan de sus atribuciones -- esenciales: imperatividad, unilateralidad y coercitividad.

Sin embargo, pese a estas características el poder público no es un poder soberano, ya que forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva, ya que ese orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder .

El Estado se expresa por sus órganos, los cuales establecen el orden jurídico fundamental o Constitución, y el secundario, Leyes ordinarias.

Los órganos estatales son entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público. Los actos del órgano son actos imputables al Estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste, el órgano se comporta siempre mediante la conducta atribuida al Estado y necesariamente actúa a través de él.

Los órganos del Estado pueden ser, en cuanto a las causas normativas de su creación: constitucionales u originarios y

legales o derivados, por lo que respecta a su composición - individualizados o colegiados.

Los órganos constitucionales u originarios se prevén en el derecho fundamental o Constitución, adscribiéndoseles alguna de las funciones en que se desarrolla el poder público y señalándose, dentro de ellas, su competencia. Por lo que respecta a los órganos legales o derivados, su implantación y la fijación de su órbita competencial se determina por un acto legislativo ordinario; por lo que atañe a los órganos individualizados, que pueden ser constitucionales o legales su integración la absorbe una persona denominada funcionario, y por lo que concierne a los colegiados, que también - indistintamente pueden tener uno u otro origen se componen de varios sujetos que actúan compuesta y colectivamente en ellos, sin que tales sujetos, aisladamente considerados, -- los representen ni, por tanto, bajo la misma consideración realicen las funciones que tienen normativamente encomendados.

El conjunto de órganos del Estado integra su gobierno, entendiendo por gobernar el "mandar con autoridad" o "regir. Conforme a esta acepción la idea de gobernar se aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado, -- sin embargo en su connotación estricta y que es la que usualmente se implica en la terminología jurídica y política. el

gobierno se refiere a la función administrativa y a los órganos que la desempeñan, referencia exclusiva que restringe el concepto propio de gobierno en su implicación esencial.

Nuestra Constitución Política en el artículo 39 establece y radica la soberanía y, por ende, el poder constituyente en el pueblo mexicano. Al efecto, dice textualmente el precepto: "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Esto significa, que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo; la palabra "originalmente" significa que el pueblo es en un principio la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero en atención a circunstancias prácticas, no puede desempeñarlas por sí mismo en cuya virtud delega su ejercicio en órganos creados expresamente en el derecho fundamental o Constitución, los cuales despliegan el poder soberano popular en forma derivada. En estos términos debe interpretarse el artículo 41 de la propia Constitución que dispone "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectiva

mente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, en las que en ningún caso podrán -- contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". "La segunda parte del artículo 39 constitucional que previene: -- "Todo poder público dimana el pueblo y se constituye para beneficio de éste", puede interpretarse diversamente, según la acepción que se atribuya al concepto de "poder". Si éste se toma como energía o actividad, la disposición transcrita, aunque impropia redactada hace referencia al poder del Estado o poder público de imperio, el cual siendo unitario se desarrolla mediante las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, teniendo como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinto de ella". (1)

"Si la idea de "poder", por otro lado, se le imputa una connotación orgánica en cuanto se le identifica con la de -- "órgano", la citada disposición expresa que es el pueblo, -- mediante el derecho fundamental quien crea o establece los órganos primarios del Estado. Parece ser que esta indebida equivalencia entre "poder" y "órgano" es la que consigna -- la segunda parte del artículo 39; si se toma en cuenta lo -- que establece el artículo 41 constitucional en el sentido -- de que el ejercicio de la soberanía se confía en los "Poderes de la Unión" (órganos federales) o en "los de los Estados" (órganos locales), independientemente de la interpretación.

1. Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa México 1984, Página 216.

que se haga de los términos "poder" y "órgano", debe entenderse instituido en beneficio del pueblo, expresión, que -- denota la finalidad social del Estado Mexicano en cuanto a la entidad estatal, en su carácter de institución pública -- suprema, creada para actuar diversificadamente en favor del pueblo". (2)

La tercera parte del artículo 39 constitucional expresa el carácter inalienable de la soberanía, y en consecuencia del Poder Constituyente, es decir considera a una y a otro como inseparables del pueblo, prohibiendo su desplazamiento en -- favor de los órganos estatales de modo absoluto.

En su parte final al artículo 39 de referencia, considera -- que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, según esta consideración el -- pueblo como potestad suprema crea su orden constitucional -- en ejercicio de su soberanía, sin embargo ningún orden jurídico es perfecto, y en consecuencia puede ser modificable y adecuarse a las circunstancias y necesidades que se generen en el seno de la colectividad, a través de las cauces constitucionales adecuados.

El artículo 41 constitucional al establecer que el pueblo -- ejerce su soberanía por medio de los "poderes" o autoridades federales o locales, está proclamando que los órganos --

del Estado desempeñan el poder soberano, sin embargo, ningún órgano estatal desarrolla autoridad soberana, toda vez que su conducta pública manifestada en las funciones legislativa, ejecutiva o judicial necesariamente se encuentran sometidas a los mandamientos constitucionales sin poder alterar los o modificarlos, ya que lo que despliegan los órganos estatales es poder público, un poder de imperio pero no soberano.

De las anteriores consideraciones se infiere que el poder constituyente o soberanía popular se ejerce y desempeña a través del poder público estatal mediante los órganos que lo integran, mismos que ejercen determinadas funciones, por lo que no se puede hablar de poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial, ya que el poder estatal es único y las funciones son diversas.

El poder constituyente únicamente otorga facultades, pero nunca las ejercita, al contrario de los poderes constituidos que ejercitan las facultades o funciones recibidas del constituyente, sin otorgárselas nunca a sí mismos. Ya que cada órgano tiene encomendadas funciones específicas, por lo que en este trabajo en lugar de hablarse de los tres poderes de referencia, nos avocaremos a las funciones de los tres órganos.

Por lo anterior, después de haber expuesto en el primer punto del capítulo de este trabajo que son tres las funciones o actividades en que se manifiesta el poder público y a efecto de estar en posibilidad de hacer referencia a cada una de las funciones encomendadas a los tres órganos, a continuación haremos una breve alusión a la teoría de la división de poderes.

La división de poderes no es sólo un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política, proyectada en la historia.

" Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta, de la comparación entre varias constituciones de su época y teniendo en cuenta el Estado-Ciudad realizado en Grecia, Aristóteles deferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. De las varias formas combinadas que descubrió en la Constitución Romana. Polibio dedujo la forma mixta de gobierno. En presencia de la realidad francesa de su época Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser esta indivisible incluyó en el órgano legislativo. En Alemania, después de la paz de Westfalia, Pufendorf distinguió siete potencias summi imperi, y por último infiriendo sus principios de la

organización constitucional inglesa. Locke y Montesquieu -- formularon la teoría moderna de la división de poderes".(3)

Estos dos últimos doctrinarios adoptaron el método de sus predecesores, deduciendo una doctrina general de las realidades observadas, sin embargo hay en su teoría un elemento nuevo, ya que hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo. A partir de Locke este motivo para fraccionar el poder público ocupa un segundo lugar y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser y continuándose, la principal limitación interna del poder público -- que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

La limitación del poder público, mediante su división es -- en Locke y sobre todo en Montesquieu, garantía de libertad individual ya que señala que cuando se concentra el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, tampoco hay libertad si el poder judicial no esta separado del poder --

3. Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1981, Páginas 205 y 206

legislativo y del ejecutivo.

Para Locke son tres los poderes: el legislativo que dicta las normas generales, el ejecutivo que las realiza mediante la ejecución y el federativo que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad, los dos últimos pertenecen al rey, el legislativo corresponde al parlamento según la tradición inglesa. (4)

A diferencia de España y Francia donde el absolutismo del monarca iba cegando con el auxilio de los nobles hasta el último vestigio de las libertades comunales, Inglaterra emprende la tarea de arrancar al rey uno a uno, los derechos de la persona. Esto se inicia con la Carta Magna, lograda del rey Juan por los Barones, donde se asienta el principio que habría de integrarse al derecho público contemporáneo: "ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto si no es por un juicio legal de sus pares y conforme a la Ley del país." (5)

La carta Magna consagró dos principios esenciales: el respeto de la autoridad a los derechos de la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas, que en In-

4. Tena Ramírez, Op. Cit., Páginas 206 y 207.

5. Tena Ramírez, CFR, pág. 208

glaterra integraban el "Common Law".

El pensamiento de Montesquieu, se enfoca hacia una concepción sobre el gobierno y sus sistemas, ya que está presente en los momentos en que surge el constitucionalismo.

Su obra monumental "el espíritu de las leyes" publicada en 1748, fruto de la observación crítica y de la experiencia que tuvo durante su estancia en Inglaterra, cuyas costumbres y régimen gubernativo constituyen para él una de las principales fuentes de inspiración, sin dejar de considerar que las ideas del Locke lo influyeron.

Los temas jurídicos, políticos y filosóficos en torno a los cuales especula Montesquieu consistieron en la Ley y la justicia, en las formas de gobierno y el equilibrio entre los poderes del Estado. Para él la Ley, de la que emana todo derecho es "una relación de convivencia que se encuentra realmente entre dos objetos" y en esa relación descubre la justicia, cuya consecución debe ser la aspiración suprema del género humano. Para que se logre la justicia, es decir, esa "relación de convivencia entre dos objetos", las leyes positivas, que deben derivar de la Ley General y que no es sino la razón humana en tanto que gobierna a todos los pueblos de la tierra, deben tomarse en cuenta un conjunto muy variado de factores y circunstancias propias del ambiente -

real en que se vayan a registrar.

Al respecto, Montesquieu argumenta: "es necesario que las leyes se relacionen con la naturaleza y con el principio de gobierno que está establecido o que se quiere establecer, sea que le formen, como hacen las leyes políticas, sea que le mantengan, como hacen las leyes civiles. Debe así mismo adaptarse al estado físico del país; al clima helado, abrazador o templado; a la calidad del terreno a su situación y a su extensión; al género de vida de los pueblos, según sean labradores, cazadores o pastores; deben referirse también al grado de libertad que la Constitución puede soportar; a la religión de sus habitantes, a sus inclinaciones, riqueza, número, comercio, costumbres, usos. Por último,--- estas leyes tienen relaciones entre sí, las tienen con su origen, con el objeto de legislador, con el orden de las cosas sobre las cuales están establecidas. Es menester considerarlas bajo todos estos aspectos. Tal es la tarea que me propongo en esta obra. Examinaré todas esas relaciones indicadas, que en conjunto, forman lo que se llama "el espíritu de las Leyes". (6)

Montesquieu a las formas de gobierno las clasifica en despo-

6. Montesquieu Luis de Secondad, Barón de Brede, Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, México, 1985, Página 6.

tismo, monarquía y república, y cuyo régimen es susceptible de subdividirse en aristocrático y democrático. Repudia enérgicamente el gobierno despótico, dentro del cual los destinos de la comunidad política y los bienes, vida, libertad, y honra de los hombres se colocan bajo la voluntad arbitraria y tiránica en un sólo individuo que no respeta las normas dictadas por el derecho natural. En semejante régimen el gobernante tienen necesidad de emplear la violencia para mantener el poder y hacerse obedecer, exponiéndose siempre a ser derrocado por el levantamiento cruento del pueblo, en quien desaparece el espíritu de obediencia. En tales condiciones, afirma Montesquieu "nada contiene ya a los súbditos, nada los vincula, retornan entonces a su libertad natural!" (7)

La cuestión más importante en el pensamiento de Montesquieu y en relación con la cual acentuó su fama en el mundo de las ideas políticas-jurídicas de la humanidad, es la concerniente a la separación de poderes que trata en el libro XI de su reputada obra el espíritu de las leyes. La base de esta separación y la finalidad que la justifica es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, independientemente del régimen de gobierno en

que ésta se constituye. Para dicho escritor, "la libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer" y "en el derecho de hacer lo que las leyes permiten" la libertad siempre está amenazada por el poder público y específicamente por los órganos de gobierno, de lo cual infiere que dentro del Estado debe haber un sistema de equilibrio entre ellos de tal suerte que "el poder detenga al poder" - esta última idea conduce el pensamiento de Montesquieu hacia su tesis de la separación de poderes, inspirada en el régimen jurídico, público de Inglaterra.(8)

La idea del "poder" en lo tocante a la expresada tesis la emplea Montesquieu como equivalente a la de "órgano de autoridad" y para lograr el equilibrio entre los diferentes órganos del Estado adscribe separadamente o discriminadamente a cada una de las categorías en que se integran, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. "Hay en cada Estado, a cevera tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hacen leyes por un tiempo o por siempre y, corrige o

8. Montesquieu Luis de Secondad, Barón de Brède, CFR.

abroga las que están hechas. mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última "el poder juzgar"; y la otra simplemente el "poder ejecutivo" del Estado. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca, o el mismo Senado haga leyes tiránicas para ejercitarlas tiránicamente, todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares". (9)

La tesis de Montesquieu sobre la separación de poderes, hace referencia a una especie de "interdependencia" recíproca al afeverar que: "éstos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, deberán dar lugar al reposo o a la inacción; -- pero con el movimiento necesario de las cosas los obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo".(10)

9. Montesquieu Luis de Secondad, Barón de Brède, Op. Cit., Páginas 16 y 17

10. Montesquieu Luis de Secondad, Barón de Brède.C.F.R. páginas 115, 116 y 117.

El principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera su desempeño no se concentra en uno sólo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica separación de los poderes, en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Ahora bien, entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuese independientes no habría vinculación recíproca, serían tres poderes soberanos, es decir habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

El principio de división o separación de poderes entraña, consiguientemente la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un sólo órgano estatal.

La calificación de órganos legislativo, ejecutivo o judicial obedece a sus respectivas funciones primordiales, es decir en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos -

sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad -- funcional no excluye, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial. Así los órganos legislativos, es decir, -- aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la judicial en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder legislativo y el judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la ley fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente legales y administrativos.

La teoría de la división de poderes, aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno sólo que las absorba totalmente.

El principio de división de poderes característico de todo régimen democrático fue adoptado por todas las constitucio-

nes mexicanas, circunstancia que era la natural y lógica -- consecuencia de las dos primordiales corrientes jurídico-políticas que formaron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo, la que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la unión norteamericana. En lo tocante a la idea de soberanía popular estuvo siempre presente Rousseau en la mente de los creadores y estructuradores del Estado Mexicano, Montesquieu por su parte, ejerció indiscutible influencia sobre ellos, y fue así como desde la Constitución de Apatzingan se proclama el principio relativo a la división de poderes.

El propio artículo 49 de nuestra Constitución Política al tiempo que consagra la teoría de la división de poderes, señala los casos de excepción de esta división de poderes, ya que este precepto alude a la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, ordenando que el poder legislativo no pueda depositarse en un sólo individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional (suspensión de garantías individuales) y al segundo párrafo del artículo 131 de la ley suprema (otorgamiento de facultades extraordinarias en favor del Presidente de la República durante situación de emergencia).

## 1.2.- FUNCION EJECUTIVA

Una de las tres funciones en que se desenvuelve el poder--- público del Estado es la ejecutiva, que suele impropriadamente designarse como "poder ejecutivo", conforme a las consideraciones anteriormente expuestas. La terminología que ha adquirido carta de naturaleza en el lenguaje jurídico y político, empleándose tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. También suele denominarse a esta función "poder administrativo". (12)

La función administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo".

El poder ejecutivo en su carácter de función, se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a la Ley, es decir son actos concretos, particularizados e individualizados. El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos ---

númericamente determinados, denotando la particularidad --- y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellos sean protagonistas.

Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo solo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se hayan producido.

Acerca del acto administrativo existen diversas teorías, - sin embargo para efectos de este trabajo no haremos alusión a las mismas.

El poder ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente - y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas.

El artículo 80 de nuestra Carta Magna establece : "se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos - Mexicanos.

Siguiendo el sistema de la Constitución Federal Norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del poder ejecutivo de la federación en un solo individuo.

En virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo supremo estatal, en el Presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas las cuales unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado, no dependiente de la Asamblea Legislativa sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y cuyo ámbito goza de una amplia autonomía que lo releva del carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales, como son las leyes y decretos.

El depósito unipersonal del poder ejecutivo es el fundamento jurídico del régimen presidencialista que se acentúa en la realidad política de los Estados Latinoamericanos entre ellos México. En nuestro país, tal acentuación ha obedecido a la periódica ampliación de facultades constitucionales del presidente de la República fenómeno que generalmente ha sido provocado por la necesidad de que en el Ejecutivo Federal se concentren más funciones para hacer frente a la siempre creciente y cada vez más compleja problemática nacional.

El sistema presidencial unipersonal que establece la Constitución está jurídica y políticamente consolidada por principios fundamentales: el que prescribe la elección popular-directa del Presidente, el que concierne a la irrevocabilidad del cargo respectivo y al que atañe a la relatividad de las responsabilidades de dicho alto funcionario administrativo. El primero de ellos, justifica el de irrevocabilidad pues si la investidura del titular de la Presidencia de la República emana de la voluntad mayoritaria del pueblo expresada en votación directa de los ciudadanos, sería absurdo que cualquier otro órgano del Estado, pudiese removerlo del citado cargo. Sin embargo el principio de irrevocabilidad no implica que el Presidente no pueda renunciar a su elevado puesto, siendo esta posibilidad muy limitada, ya que la renuncia debe basarse en "causa grave" que debe calificar el órgano legislativo (artículos 73 fracción XXVII y 86). Tampoco entraña que el mencionado funcionario no pueda ausentarse temporalmente del ejercicio de sus funciones mediante la licencia que para tal efecto le otorga el Congreso ( artículo 73, fracción XXVI). En ambos casos la separación definitiva o temporal del Presidente queda sujeta a la estimación congresional, lo cual no debe formularse oficiosamente, sino previa petición fundada del propio funcionario. Por lo que toca a la responsabilidad relativa al Presidente, esta sólo la contrae durante el ejercicio de su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden-

común (artículo 108).

La radicación unipersonal del poder ejecutivo, los principios que la aseguran y la situación de hegemonía que aquélla y éstos demarcan convierten al Presidente en una especie de "Jefe de Estado" y "representante del pueblo" en el orden interno e internacional.

La conducta pública del presidente, su actuación como órgano administrativo supremo y todos los actos de autoridad en que en una y otra se traducen, están regidos jurídicamente por la Constitución y por la legislación secundaria. Este principio se proclama en el artículo 87, en cuanto que el individuo que asuma la Presidencia de la República, al tomar posesión de su cargo, debe protestar respeto y sumisión a ambos tipos de ordenamientos y contrae el compromiso de "desempeñar leal y patrióticamente" el puesto que el pueblo le confirió "mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".

El artículo 82 constitucional, establece los requisitos para ser Presidente:

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

- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido 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.
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, 6 meses antes del día de la elección;
- 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 de que se separe de su puesto 6 meses antes del día de la elección y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El período gubernativo Presidencial tiene una duración invariable de 6 años contados a partir de cada 1o. de diciembre (artículo 83), sin que por ningún motivo pueda extenderse. Esta imposibilidad significa que el Presidente, cualquiera que sea su carácter, constitucional, interino o pro

visional no debe permanecer en el cargo, en ningún momento, una vez fenecido dicho período, ni tampoco reelecto para -- uno nuevo por modo absoluto. Esta última prohibición se -- involucra en el principio de "no reelección" que proclama -- nuestro orden constitucional.

La sustitución del Presidente en sus faltas absolutas o -- temporales nunca recae en una persona predeterminada. La -- Constitución de 1917, recogiendo las amargas experiencias -- políticas del pasado, abolió los sistemas que antes de su -- expedición regían para cubrir dichas faltas, otorgando fa- -- cultad al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, -- en sus respectivos casos para proveer el nombramiento del -- individuo que reemplace al presidente. La sustitución del -- Presidente opera en los casos en que éste falte absoluta o -- temporalmente, rigiéndose ambas hipótesis por reglas gene- -- rales constitucionales diferentes, que a continuación se -- señalan:

Tratándose de faltas absolutas, las cuales pueden provenir -- del fallecimiento o renuncia del titular de la Presidencia, -- así como de la no presentación del presidente electo o de -- la no verificación ni declaración de la elección respectiva -- antes del 10. de diciembre de cada año (artículos 84 y 85 -- párrafo primero).

En caso de que la falta absoluta proveniente del fallecimiento o que la renuncia ocurra durante los dos primeros años de los 6 que dura cada período presidencial y en el de la no presentación del Presidente electo o de la no verificación y declaración de elección presidencial, "si el Congreso estuviese en sesiones, se constituirá inmediatamente el Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrarán en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un Presidente interino" (artículo 84 primer párrafo). La persona que con este carácter haya sido designada durará en el cargo hasta que se elija popularmente y tome posesión el individuo que deba concluir en período presidencial de que se trate. La elección correspondiente debe ser convocada por el mismo Congreso, "debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 meses ni mayor de 18" (artículo 84).

En la hipótesis de que la falta absoluta se registre durante los 4 últimos años del período presidencial respectivo, el Congreso de la Unión debe nombrar a la persona que ocupe el cargo hasta la conclusión del mismo período, en su carácter de Presidente sustituto (artículo 84, tercer párrafo).

En cualquiera de los dos supuestos anteriores, si la falta-

absoluta acaece durante los recesos del Congreso de la ---- Unión, la Comisión Permanente debe designar a un Presidente provisional, quien ejercerá el cargo hasta que se nombre al Presidente Interino o al sustituto por el mencionado Congreso.

Las faltas temporales del Presidente, pueden obedecer a --- cualquier hecho que transitoriamente impida al titular de - la Presidencia el desempeño de sus funciones, debiendo sol<sup>l</sup> citar al Congreso, la licencia correspondiente.

Si la falta no excede de 30 días el propio Congreso o la -- Comisión Permanente deberán nombrar, en sus respectivos ca sos un Presidente Interino "para que funcione durante el -- tiempo que dure dicha falta" (artículo 85, segundo párrafo).

Si la falta fuese mayor de 30 días, solo el Congreso puede designar al Presidente Interno, previa la calificación de - la licencia que solicite el Presidente definitivo, y si el propio Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente lo deberá convocar a sesiones extraordinarias para los - efectos ya indicados (artículo 85, párrafo tercero).

De las anteriores consideraciones se advierte que hay 4 --- clases de Presidente: el que suele comunmente llamarse --- "constitucional", "el sustituto", "el Interino" y "el pro- visional". El primero es el que se elige popularmente para-

un período de 6 años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los 2 años siguientes a su iniciación. El Presidente sustituto es el que consigna el Congreso de la Unión para concluir dicho período, si la mencionada falta acontece después de esos 2 años. Se llama Interino al Presidente que nombra el propio Congreso mientras se elige a la persona que deba completar el período de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo o la Comisión Permanente en los casos de faltas temporales. Por último, tiene el carácter de provisional el Presidente que nombra esta Comisión mientras se formulan por el Congreso los nombramientos de Presidente interino o de sustituto en sus respectivos casos.

## FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE

### 1.- FACULTADES LEGISLATIVAS

Tomando en consideración que entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse de supraordenación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que al actualizarse generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómeno sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de

ningún Estado, por esta razón si bien es cierto que la función legislativa, corresponde al Poder legislativo, su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolle interviene el órgano ejecutivo.

Las facultades legislativas que desarrolla el órgano ejecutivo pueden clasificarse en dos tipos:

- a).- Facultades legislativas del Presidente, traducidas en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, es decir es la creación normativa del Presidente de la República como legislador.
- b).- Como colaborador en el proceso legislativo, es decir del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir -- Leyes sobre las materias que integran su órbita--competencial.

El artículo 49 de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que únicamente en dos casos el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, es decir, que en ellos puede fungir como legislador.

El primero de ellos se refiere al supuesto consignado en -- el artículo 29 constitucional, es decir cuando se presenta una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio precepto -- prevé. Previa la suspensión de garantías el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias con el objeto de hacer frente a dicha situación. En esta hipótesis el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extra ordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia -- de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, es -- decir 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 situación anómala o emergente.

El segundo de los casos apuntados estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, es decir para expedir leyes que aumenten, disminuyan y supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos "a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier --

otro propósito en beneficio del país:

Independientemente de que, previas las autorizaciones congresionales en los casos señalados, el Presidente puede -- expedir Leyes , la Constitución lo inviste con la facultad legislativa directamente, sin la intervención del Congreso para reglamentar la extradición y utilización de las aguas del subsuelo "que puedan ser libremente alumbradas mediante obras artificiales" por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas de dichas ---- aguas y de las de propiedad nacional (artículo 27, párrafo-- quinto).

Tres son los actos jurídicos-políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso de - elaboración de leyes : la iniciativa, el veto y la promulga ción es decir, como colaborador en el proceso legislativo.

El primero de ellos entraña la facultad de presentar proyec tos de Ley ante cualquiera de las Cámaras que integran el - Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas suce sivamente en una y otra se expidan por éste como ordenamien tos jurídicos incorporados al derecho positivo. (Tratándose de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribucio nes o impuestos, o reclutamiento de tropas, la iniciativa - debe presentarse ante la Cámara de Diputados, artículo 82 - Constitucional).

Dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las Leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de las que tiene como legislatura para el Distrito Federal. Asimismo 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 Ley fundamental de conformidad con lo establecido en el artículo 135.

La facultad de iniciar Leyes que el artículo 71, fracción I de la Constitución, otorga al Presidente de la República -- siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición.

La colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras integrantes concierne no solo a la función legislativa, sino también a la político-administrativa de tales órganos que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte del artículo 71 en su fracción I.

El veto consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de Ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir por sus dos Cámaras componentes.

El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una Ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

El veto puede oponerse por el Presidente de la República a cualquier Ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión, salvo que se trate de resoluciones de este organismo o de alguna de las dos Cámaras que lo forman cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, -- lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación -- por delitos oficiales", sin que tampoco pueda ejercitarse -- respecto a la convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 72, inciso j)).

La promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una Ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o -- por alguna de las Cámaras que lo integran. "Promulgar" es equivalente a "publicar", por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente -

ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorga los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (artículo 92 constitucional), y su incumplimiento origina que una Ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacer el requisito formal que entraña.

## 2.- FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE

Esta facultad está concebida en la siguiente fórmula que emplea la fracción I del artículo 89 constitucional: "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión". Proveer significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr la "exacta observancia" o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso.

El ejercicio de la facultad presidencial 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 esta facultad se califica como materialmente legislativa, aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los -- llamados "reglamentos heterónomos" que, dentro de la limitación señalada, solo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario tiene competencia para -- elaborarlos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha definido con claridad la naturaleza de los reglamento heterónomos, así como la facultad presidencial para expedirlos. Al respecto nuestro máximo Tribunal ha manifestado: "el artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a).- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b).- La de ejecutar dichas Leyes; c).- La de proveer en la esfera administrativa a su -- exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta -- última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda -- expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y completando -- en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento -- es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de la Ley aunque solo en cuanto a ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, -

general y abstracta. Dos características separan la ley -- del reglamento en sentido estricto: éste último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley. Pero -- aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad -- que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la Ley a los casos concretos". (13)

La heteronomía de los reglamentos implica que no sólo se pueden expedir sin una Ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla -- ni rebazar su ámbito de regulación. Así como al igual que -- una Ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe infringir o alterar ninguna ley ordinaria, -- pues esta es la condición y fuente de validez a la que debe estar subordinado.

La necesaria subordinación del reglamento heterónimo a la --

Ley respectiva implica también, que si ésta se abroga, deroga o modifica, aquél experimenta los mismo fenómenos.

La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos cuya somera idea se ha expuesto. También se desarrolla en lo concerniente a los reglamentos autónomos -- que son los de policía y buen gobierno a que se refiere el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una Ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades. Aunque tales reglamentos no detallan las disposiciones de una Ley proplamente dicha, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales -- que tal autorización comprende. Es decir si la Ley establece cierta normación a través de sus diferentes disposiciones al Presidente de la República incumbe la facultad reglamentaria para pormenorizar esta mediante reglas generales impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia en los términos del artículo 89 -- fracción I de la Constitución.

En el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino sólo ordenamientos que traduzcan ---

una pormenorización de las Leyes expedidas por el Congreso.

Por lo que concierne al Distrito Federal, el Congreso de la --- Unión tiene facultades legislativas de carácter reservado, - es decir para expedir leyes que no sean del orden federal, - sin que la competencia local de dicho organismo este fijada- constitucionalmente. Conforme a la fracción VI inciso prime- ro del artículo 73 constitucional, "el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine- la Ley respectiva". El concepto de gobierno a que dicha -- disposición alude debe estimarse en una acepción funcional, - es decir como la acción o potestad de gobernar o dirigir a la - población que integra el elemento humano de dicha entidad -- para obtener su bienestar, para satisfacer sus necesidades o para evitar su damnificación.

El Presidente de la República, a cuyo cargo esta el gobier-- no del Distrito Federal para lograr los objetivos mencionados realiza actos administrativos propiamente o a través de actos materialmente legislativos, o sea abstractos, generales e im personales los cuales no son otros que los reglamentos guber- nativos y de policía.

La fracción VI del propio artículo 73 señala que el Congreso de la Unión debe determinar, a través de la Ley respectiva -

el órgano u órganos mediante los cuales el Presidente de la República debe ejercer el gobierno de dicha entidad federativa, por ello en cumplimiento de esta prevención el Congreso Federal expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, creando diferentes órganos de gobierno mediante los cuales el Presidente de la República desempeña la función gubernativa misma que se ejerce en los casos señalados por dicha ley y por conducto de diversas dependencias, cuya actividad está centralizada en un funcionario llamado "Jefe del Departamento del Distrito Federal". El citado ordenamiento al determinar las materias de la función gubernamental dentro de la mencionada entidad federativa, en algunas de sus disposiciones establece que dicha función debe desplegarse mediante reglamentos. Consiguientemente, es la mencionada Ley Orgánica la que al organizar y regular para el Distrito Federal la actividad gubernamental que ejerce el Ejecutivo Federal, atribuye a dicho funcionario expedir reglamentos. Tal facultad reglamentaria puede desempeñarse sin que previamente exista una Ley que por sí misma establezca la normación a las distintas materias gubernativas previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal por lo que los reglamentos que por tal motivo se elaboren tienen una naturaleza autónoma.

### 3.- FACULTADES ADMINISTRATIVAS

La órbita competencial del Presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de estos actos integra la función administrativa, la cual en su implicación dinámica, equivale a la administración pública del Estado.

La función administrativa siempre debe desplegarse mediante la aplicación o ejecución, estricta o discrecional de las normas jurídicas abstractas, impersonales y generales que componen dicho régimen. Sin embargo esta aplicación o ejecución también se realiza necesariamente como medio para producir actos jurisdiccionales, los que dirimen o resuelven cualquier cuestión contenciosa. En rigor lógico-jurídico en su acepción de aplicación normativa, se traduce en un medio para emitir actos administrativos y actos jurisdiccionales es decir, para desempeñar las funciones públicas respectivas, por lo que estrictamente no debe identificarse la administrativa con la ejecutiva.

El acto administrativo denota un concepto genérico de carácter formal dentro del que caben múltiples actos materialmente específicos que se distinguen entre sí por su diferente motivación y teleología. Este concepto significa que el acto admi-

nistrativo, independientemente con su contenido material --- se caracteriza por los elementos concreción, particularidad y personalidad frente a los actos legislativos o leyes, y respecto a los actos jurisdiccionales, que también ostentan los mismos elementos, en que, a diferencia de estos, no resuelve ninguna cuestión controvertida.

La competencia administrativa del Presidente se forma con --- todas aquellas facultades que lo autorizan para realizar actos de variada sustancia material que no importen solución - contenciosa.

El acto administrativo, como acto de autoridad se distingue del acto legislativo y del acto jurisdiccional, por ser actos concretos, particularizados y personalizados y no dirimir ninguna controversia o conflicto jurisdiccional, puede - comprender diferentes actos de contenido específico como los llamados "políticos". Lo político es una de tantas motivaciones y finalidades que pueden no solo tener los actos administrativos, sino también los legislativos.

Todos los actos que constitucional y legalmente puedan realizar el Presidente, distintos de los que como legislador excepcional o como colaborador en el proceso legislativo desempeña y de los jurisdiccionales que insólitamente puede emitir, son actos administrativos que, a su vez, tienen diferente conte--

nido. Las facultades administrativas constitucionales de dicho funcionario no se encuentran sistemáticamente clasificadas, pues las disposiciones de nuestra ley suprema en que tales facultades se consagran se refieren a distintos ramos de la órbita en que se ejercen las funciones presidenciales sin seguir un criterio lógico, mismas que a continuación se señalan:

a).- Facultades de nombramiento:

El Presidente puede designar libremente a los Secretarios --- de Despacho, al Procurador General de la República, al Jefe - del Departamento del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del Distrito Federal y a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (artículo 89 fracciones II y V). Tratándose de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules-Generales, Coroneles y oficiales Superiores de tales cuerpos-armados, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la - Suprema Corte, el presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta sus efectos se requiere la aprobación - del Senado o de la Comisión Permanente en su caso; por lo que respecta a la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados - (artículo 81 fracciones III, IV, XVII y XVIII).

b).- Facultades de remoción:

Estas facultades las puede ejercitar el presidente en lo con-

cerniente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al del Distrito Federal, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

c).- Facultades de defensa y seguridad nacionales:

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, - incumbiéndole el mando supremo de éstos cuerpos para hacer -- frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender al Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores (artículo 89 fracciones VI y VII)

Congruentemente con estas facultades, dicho alto funcionario- esta también investido con la de declarar la guerra en nombre de México "previa Ley del Congreso de la Unión" (artículo 89- fracción VIII).

d).- Facultades en materia diplomática:

Conforme a la fracción X del artículo 89 constitucional el -- Presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer las relaciones que nuestro -- país con todas las naciones del orbe sobre la base del respe-

to recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado.

e).- Facultades de relación política:

El Presidente en la situación constitucional de interdependencia y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, siempre está en constantes relaciones con este órgano del Estado. En la doctrina de derecho público han sido consideradas como "políticas". Tales relaciones se producen por distintos actos que en el desempeño de sus facultades realiza -- el mencionado funcionario, principalmente frente al Congreso, a las Cámaras que lo componen y a la Comisión Permanente. Entre estos actos destaca los que consisten en la iniciativa y el veto de las leyes, así como en la excitativa a dicha comisión para que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias (artículo 89 fracción XI y 79 fracción V).

f).- Facultades en relación con la justicia;

Es obligación Presidencial facilitar al Poder Judicial los-- auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones (artículo 89 fracción XII) mediante la suministro de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus --

determinaciones en cada caso concreto.

Además corresponde al Presidente "conceder conforme a las Leyes Indultos y 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". El indulto a que esta disposición se refiere es el llamado "por gracia", no el necesario, o sea, el que puede otorgar en los casos en que el interesado "hubiese presentado importantes servicios a la Nación" (artículo 558 del Código Federal de Procedimientos Penales y 612 del Código Penal para el Distrito Federal).

g).- Facultades generales de administración pública:

El ámbito más amplio de atribuciones presidenciales se demarca por lo establecido en la fracción que faculta al citado -- funcionario para proveer en la esfera administrativa, a la -- exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la -- Unión. Esta facultad que al mismo tiempo importa una obliga-- ción la puede desempeñar el Presidente mediante la formula-- ción de normas jurídicas abstractas generales e impersonales-- que en cada ramo de la administración pública configuran los-- reglamentos heterónomos, a los cuales se hizo alusión. La fa-- cultad reglamentaria no impide que el Presidente provea a la-- exacta observancia de las leyes que dicte el Congreso, a tra-- vés de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto, individualizando y particularizado, es decir realizando actos

de índole administrativa de diverso y variado contenido. En este último supuesto es donde se encuentra el dilatado ámbito de competencia o constitucional del presidente, pues el desempeño de las facultades que lo componen abarca todos los ramos de la administración del Estado susceptibles de legislarse por el Congreso de la Unión en los términos que señala la Constitución.

h).- Facultad para expulsar extranjeros:

Esta facultad se contiene en el artículo 33 Constitucional.

i).- Facultad expropiatoria:

Esta facultad prevista en el artículo 27 constitucional, incumbe al Presidente en su carácter de órgano supremo administrativo de la federación y de Gobernador nato del Distrito Federal.

j).- Facultades en materia agraria:

En esta materia el Presidente es la suprema autoridad incumbiéndole dictar las resoluciones definitivas. entre las que destacan las concernientes a dotaciones de tierra y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de estos vitales elementos naturales (artículo 27 fracciones X, XI y XII).

#### 4.- FACULTADES JURISDICCIONALES

Aun cuando la competencia del Presidente de la República --- está integrada primordialmente con las facultades administrativas ya señaladas, comprende a las legislativas, en los términos igualmente expuestos, sin embargo de modo excepcional - incluye facultades jurisdiccionales.

Entendiéndose por funciones jurisdiccionales las que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o a la decisión de cualquier punto contencioso. Así cuando se trata de cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, compete al Ejecutivo Federal resolverlas en primera instancia según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria. Si la resolución presidencial no satisface a alguno de los pobla dos contendientes, el inconforme tiene derecho de acatarlo en segundo grado ante la Suprema Corte sin perjuicio de su inmediata ejecución (artículo 27 fracción VII).

Las resoluciones restitutorias de tierras y aguas, por su propia naturaleza, ostentan el carácter de actos jurisdiccionales que emite el Presidente, indole de la que también pueden participar las resoluciones dotatorias si en el curso del procedimiento agrario respectivo, en la primera y segunda instancia, se planteó alguna cuestión contenciosa por los dueños, poseedores o propietarios de los predios sobre los que se fin que la dotación.

El Ejecutivo Federal a efecto de poder realizar o desarrollar la facultad de la Administración Pública Federal, es necesario que sea auxiliado por diversos funcionarios que a su vez, son jefes de entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la Administración Pública. En el sistema presidencial esos funcionarios reciben el nombre de Secretario de Despacho y las mencionadas entidades el de Secretaría de Estado. Esta necesidad de que el Ejecutivo Federal sea auxiliado lo prevé el artículo 91 constitucional que dispone: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

La Ley a que hace referencia el artículo 91 constitucional, es la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, la cual constituye la base legal para crear las unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, --- los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las -- organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos -- componen la Administración Pública Paraestatal (artículo 10.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "para el estudio, planeación y despacho de los -- negocios del orden administrativo el Poder Ejecutivo de la -- Unión contará con las siguientes dependencias :

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salud  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo  
Secretaría de Pesca  
Departamento del Distrito Federal

Otro colaborador inmediato del Presidente de la República es el funcionario llamado "Procurador General de la República", - quien al mismo tiempo preside la institución denominada Ministerio Público de la Federación", (artículo 102 constitucional), su nombramiento y remoción provienen de la voluntad presidencial por lo que dependen directamente de él, así como la mencionada entidad, y los diversos funcionarios que la componen derivan su designación, según lo dispone dicho precepto -- constitucional y la Ley orgánica respectiva.

El artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que: "el Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal en los términos que determine la Ley".

Para el despacho de los asuntos de la presidencia, el Ejecutivo Federal cuenta con una Secretaría Particular, con el Estado Mayor Presidencial y la Secretaría Privada del Primer Magistrado.

La Secretaría Particular de la Presidencia, no está catalogada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como autoridad administrativa. En la práctica se considera al Secretario Particular como funcionario político.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la base legal para que el Ejecutivo Federal cuente con --- unidades administrativas bajo su dependencia directa, tiene-- las siguientes unidades de asesoría, apoyo técnico y coordi-- nación.

Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinete de la Presidencia de la República.

Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

### 1.3.- FUNCION LEGISLATIVA

El ejercicio de la función legislativa entendida como la función de imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales, e impersonales llamadas "Leyes" en sentido material, se deposita por mandato constitucional en el Congreso de la Unión, organismo bicameral. Esta aludida denominación equivale a los nombres de "Congreso General"; "Congreso Federal" o "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", es decir "Congreso de la Federación". (14)

El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no en una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley fundamental que lo constituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con las legislaturas de los Estados (artículo 135) esta atribución no implica el ejercicio del Poder Constituyente, como lo hemos manifestado anteriormente, en este trabajo.

El artículo 50 constitucional establece: "el Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores" .

Aún cuando la principal función del Congreso de la Unión es la creación legislativa, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, -- pues la Constitución otorga tres especies de facultades al -- Congreso de la Unión y que son: legislativas, político-administrativas y político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta producen los actos respectivos en que se traducen las leyes, los decretos y los fallos. De esas tres clases de facultades, las político-jurisdiccionales son las menos dilatadas pues sólo se desempeñan en casos específicos y únicamente en relación con sus miembros individuales componentes (Diputados y Senadores, Altos Funcionarios de la Federación, Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Diputados de las Legislaturas Locales, y en los casos a que se refieren los artículos 108 a 111 constitucionales).

#### FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

##### 1.- FACULTADES LEGISLATIVAS

Estas facultades consisten en las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar ---

normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en sentido material intrínseco, las cuales por emanar de él asumen paralelamente el carácter formal de las mismas.

El conjunto de las mencionadas facultades integra la competencia legislativa del Congreso de la Unión, la cual puede ser abierta o cerrada, es decir enunciativa o limitativa. Es abierta o enunciativa cuando dicho organismo actúa como legislatura del Distrito Federal y cerrada o limitativa en el caso de que funja como legislatura federal o nacional, es decir -- para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa se deriva del principio consagrado en el artículo 124 constitucional, clásico en los regímenes federativos que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los Estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión, a título de cuerpo legislativo federal, sólo puede expedir leyes en las materias que -- expresamente señala la Constitución, y como legislatura del Distrito Federal, en todas aquellas que por exclusión no están previstas constitucionalmente de modo explícito.

- a).- Competencia legislativa abierta o enunciativa del Congreso de la Unión.-Operando como legislatura local -- del Distrito Federal el Congreso de la Unión tiene -- competencia para legislar en todo lo relativo a esta-

entidad, conforme a lo establecido en la fracción VI del artículo 73 constitucional. Esta competencia es abierta o enunciativa, pues aunque la correspondiente función legislativa debe someterse a las bases que -- ésta disposición constitucional consigna. Estas bases comprenden múltiples reglas que concurren a la estructura fundamental del Distrito Federal, a los órganos en quienes se deposita el poder judicial de esta entidad, a la institución del Ministerio Público, así como lo relativo a la Asamblea del Distrito Federal.

- b).- El Congreso de la Unión como legislatura federal tiene una competencia cerrada o limitativa, ya que sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Esta competencia está señalada en el artículo 73.

En materia federal el Congreso de la Unión tiene facultades en el ámbito tributario y esferas de normación no tributarias.

- i.- Competencia en el ámbito tributario.- Esta competencia se establece en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 que respectivamente dispone:  
"El Congreso tiene facultad: VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" y

XXIX .- Para establecer contribuciones: 1.- Sobre -- comercio exterior; 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.- 4.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 5.- Especiales sobre: a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguamiel y productos de su fermentación; f).- Explotación forestal y g).- Producción y consumo de cerveza. La misma fracción XXIX previene que "las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine" y que "las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Las disposiciones constitucionales transcritas plantean el -- problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII solo debe ejercitarse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualquiera otras no incluidas en ella. Esta última hipótesis origina el fenómeno que se conoce como "doble tributación".

en el sentido de que alguna materia no comprendida en la frac  
ción XXIX es susceptible de gravarse tanto por la legislación-  
federal como la de los Estados.

2.- Competencia legislativa no tributaria.- Esta competen-  
cia se establece mediante la enumeración de las facul  
tades legislativas con que la Constitución inviste al  
Congreso de la Unión, principalmente a través de su -  
artículo 73 a cuyas disposiciones se harán mención a-  
continuación:

a).- La fracción VIII del artículo 73 constitucional esta-  
blece: "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda  
celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, -  
para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer  
y mandar pagar la deuda Nacional". Dicha facultad --  
sólo es legislativa en lo que concierne al estableci-  
miento de las citadas bases, toda vez que estas deben  
ser generales y abstractas sin contraerse a un empré-  
stito determinado, en cuyo caso sí sería de índole ad-  
ministrativa, como lo son las que el mencionado Con-  
greso desempeña en lo que atañe a la aprobación, reco-  
nocimiento y ordenes de pago de los créditos a cargo-  
de la Nación.

b).- La fracción IX del artículo 73 otorga la facultad al-

Congreso de la Unión para "Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones", mis ma que evidentemente debe ejercerse mediante la expedición de aquellos ordenamientos legales que tiendan a eliminar cualquier obstáculo en el desarrollo de -- las actividades comerciales que se realicen por perso nas físicas o morales entre dos o más entidades federativas.

c).- Otra facultad legislativa del Congreso se prevé en la fracción X del invocado artículo 73: "para legislar - en toda la República sobre hidrocarburos, minería, - industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las Leyes del Trabajo Reglamentarias del artículo 123 constitucional .

d).- Otra facultad otorgada al Congreso de la Unión es la-- establecida en la fracción XVI del referido artículo - 73: "para dictar leyes sobre nacionalidad, condición - jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización colonización, emigración e inmigración y salubridad fede ral de la República".

e).- La órbita competencial legislativa del Congreso de la Unión no se agota con las materias de normación federal que señala el artículo 73 constitucional, pues la Ley fundamental en disposiciones varias le otorga otras facultades para expedir leyes. Así en el artículo 27 en el que declara que " la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", esta imposición se debe realizar a través de leyes que elabore el citado Congreso.

f).- Dentro de la situación de emergencia que prevé el artículo 29 constitucional se encuentra otra facultad legislativa del Congreso, ya que sólo con su aprobación el Presidente de la República puede decretar la suspensión de garantías. Ya que aunque la mencionada suspensión compete al Presidente de la República, no puede ordenarse sin aprobación previa de Congreso de la Unión y este organismo al otorgarla, expide un decreto que sustancial y formalmente es una Ley, facultando al Ejecutivo Federal para suspender garantías y consignando en él las modalidades generales a que debe sujetarse este acto, ya que puede conceder las autorizaciones que estime necesarias para que dicho funcionario haga frente a la situación, comprendiéndose en ellas, además, el otorgamiento de facultades extraordinarias.

rias.

- g).- Una facultad legislativa de gran trascendencia con que está investido el Congreso de la Unión y que no se traduce en la creación de leyes ordinarias o secundarias es la consistente en reformar y adicionar la Constitución, prevista en el artículo 135. Esta facultad requiere necesariamente la colaboración de las legislaturas de los Estados, en el sentido de que la mayoría de ellas apruebe las reformas o adiciones que el citado organismo acuerde, condición que expresa lo que se conoce en la doctrina como principio de rigidez constitucional. Su ejercicio no debe llegar al extremo de alterar, eliminar los principios políticos y sociales fundamentales sobre los que descansa el orden supremo.
- h).- En materia educativa, el Congreso puede expedir leyes con vigencia en toda la República con el fin de coordinar la educación, distribuyendo la función social respectiva entre la federación, los estados y los municipios, fijando las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalando las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo -- que a todos aquellos que las infrinjan (artículo 30. - constitucional). Dicha facultad legislativa se extien

de hacia el establecimiento y organización en todo el país de escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación; así como para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos (artículo 73 -- fracción XXV).

- i).- Las cuestión expropiatoria también es susceptible de -- legislarse por el mencionado Congreso en su carácter -- de 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 (artículo 27 fracción VI). La utilidad pública debe tener dimensiones nacionales o incidir en algún -- ramo que corresponda a la federación para que la con-- signación legal de las causas respectivas pueda ser -- hecha por el Congreso de la Unión, toda vez que si -- rebaza el ámbito de los Estados, son las legislaturas -- de éstos a quienes incumbe la expedición de leyes ex-- propriatorias.
- j).- En las fracciones X y XI del artículo 27 constitucional

se desprende otra facultad legislativa del Congreso, -- en el sentido de que éste 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 realizar ese objetivo social; así como para fijar en la órbita federal la extensión máxima de la propiedad rural.

- k).- Tratándose de la tipificación de delitos o faltas oficiales que puedan cometer los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, el Congreso tiene facultad expresa consignada en el artículo 111 que establece que dichos delitos y faltas serán juzgados por un jurado popular.
- l).- En materia de culto religioso y disciplina externa, -- solo el Congreso de la Unión tiene competencia para -- legislar, ya que las legislaturas de los Estados únicamente pueden determinar según sus necesidades, el número máximo de ministros de los cultos. (artículo 130).
- ll).- El artículo 73 fracción XXIX-C otorga facultades al -- Congreso para legislar en materia demográfica: "para -- expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asenta-

mientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

m).- El artículo 73 en sus fracciones XXIX-D, XXIX-E y --- XXIX-F otorgan facultades en materia económica al Congreso de la Unión. Las mencionadas facultades habilitan a dicho Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios -- social y nacionalmente necesarios; y para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inver--- sión extranjera, la transferencia de tecnología y la - generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

n).- La fracción XXX del artículo 73 prevé lo que suele denominarse, facultades implícitas en el sentido de que el Congreso está capacitado para expedir las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los poderes de la unión.

## 2.- FACULTADES POLITICO-ADMINISTRATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION

La actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotado para expedir leyes, es decir, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales puede constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes, sino actos administrativos en sentido lato, de contenido diverso : político, económico y administrativo en sentido estricto. Estos actos presentan caracteres contrarios a la Ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia.

Respecto a éstas facultades rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional en cuanto que sólo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución.- El artículo 73 enumera tales casos, siendo los siguientes: admisión de nuevos estados o territorios a la unión federal, erección de los territorios en Estados, formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, arreglo definitivo de las diferencias entre los estados por lo que atañe a límites territoriales y cuando no tengan carácter contencioso, cambio de residencia de los poderes federales, declaración de guerra, etc.

Otra importante función del tipo señalado con el que está --- investido el mencionado Congreso y que estriba en erigirse en Colegio Electoral cuando falte absolutamente el Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo lo asuma, en sus respectivos casos, con el carácter de Interino o de sustituto constitucional, según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Constitución.

### 3.- FACULTADES POLITICO-JURISDICCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNION

Tratándose del ejercicio de las facultades legislativas y político-administrativas de este organismo, son las dos Cámaras que lo integran las que sucesivamente desempeñan los actos en que se traducen, obrando ambas con autonomía entre sí. Este fenómeno también se observa respecto de la función político-jurisdiccional que el Congreso tiene encomendada, sólo que con caracteres más marcados ya que el juicio político, en que ésta función se manifiesta, comprende dos períodos o etapas en que cada una de dichas Cámaras tiene atribuciones diferentes.

El juicio político en que las dos intervienen debe referirse a los delitos oficiales, o sea, a aquellos en que incurran los altos funcionarios de la Federación (senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado y Procurador General de la República, etc.) durante el desempeño de su cargo o comisión pública, ya que por-

lo que concierne a los delitos del orden común que puedan cometer, compete únicamente a la Cámara de Diputados la decisión sobre si ha lugar o no a proceder contra el acusado, para que, en caso afirmativo, sea la autoridad judicial que corresponda la que lo juzgue en definitiva, decisión que se conoce con el nombre de "desafuero".

La decisión acusatoria, como la condenatoria son actos inatacables, no procediendo en su contra, por ende, el juicio de amparo (artículo 110 párrafo último).

#### 1. 4.- FUNCION JUDICIAL

El artículo 94 constitucional establece: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y un Juzgado de Distrito".

El concepto de Poder Judicial de la Federación, debe entenderse como la función pública primordialmente jurisdiccional en que se desenvuelve el poder del Estado Federal Mexicano, aún cuando la actividad que realiza ese poder no se traduce exclusivamente en la realización de actos jurisdiccionales, aunque estos lo integren y caractericen relevantemente, ya que en la solución de controversias jurídicas estriba su primordial finalidad.

Por otra parte, la locución poder judicial suele emplearse en dos sentidos: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es el más usual, el poder judicial denota a la judicatura misma es decir al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, este concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción actos administrativos. Tampoco la función

jurisdiccional solo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, --- son administrativos o legislativos, ya que existen casos -- como en los que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión desempeñan funciones jurisdiccionales. (15)

Además dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos hay autoridades cuya competencia se integra primordialmente y relevantemente con funciones jurisdiccionales, como es el caso de los Tribunales del Trabajo a que se refiere el artículo 123 constitucional, sin que estos tribunales formen parte del Poder Judicial en sentido orgánico. Por otro lado existen los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los cuales se encuentran en la misma situación -- que los laborales en cuanto que tampoco pertenecen a dicho poder.

Son dos las funciones jurisdiccionales en que se desarrolla el Poder Judicial: la función judicial propiamente dicha - y la de control constitucional.

1.- Función judicial propiamente dicha.- Esta función - consiste en resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza, traduciéndose su ejercicio en - los llamados "Juicios Federales", esencialmente distintos del amparo, que pueden ser civiles, mercantiles, penales y administrativos, conociendo de --- ellos en primera instancia los Jueces de Distrito.-

Los juicios civiles del orden federal pueden ser ordinarios, ejecutivos, de concurso, sucesorios, según se desprende de los artículos 322, 400, 404, y 510 del Código Federal de -- Procedimientos Civiles.

Los juicios mercantiles, en los cuales encuentran aplicación principal diversas Leyes como la de Títulos y Operaciones - de Crédito, el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, los cuales pueden ser ordinarios o ejecutivos, (artículos 1377 y 1391 del Código de Comercio), además de los procedimientos especiales como el de quiebra, suspensión de pagos, registro de sociedades establecidas o registradas por diferentes leyes. Tratándose de juicios mercantiles, cuando la aplicación de las leyes federales respectivas afecte sólo intereses particulares; el interesado podrá ocurrir a los Tribunales Federales, o a los jueces -- del orden común existiendo en este caso lo que se llama --- "jurisdicción concurrente".

En cuanto a los juicios de carácter administrativo se encuentran los suscitados entre particulares afectados por impuestos fiscales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Tribunal Fiscal de la Federación) cuya competencia está señalada por el Código Fiscal de la Federación y en su Ley Orgánica.

Además el artículo 104 Constitucional prevé la posibilidad de que la legislación ordinaria de carácter federal instituya Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para dirimir con plena autonomía las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Aunque los mencionados tribunales de lo contencioso-administrativo no son estrictamente órganos en que se deposita el Poder Judicial de la Federación, conforme al artículo 94 -- constitucional, no se excluye la injerencia de la Suprema Corte en la decisión de controversias.

Los juicios federales de carácter penal son aquellos en los cuales se trata de un delito reputado o calificado como federal por el Código Penal del Distrito Federal, que para tal efecto se aplica en toda la República, por disposición del artículo primero del propio ordenamiento sustantivo, o tipificado por alguna Ley Federal en casos especiales.

Son los jueces de Distrito los que conocen en primera instancia de los juicios federales en general, ya sean civiles, administrativos, mercantiles o penales.

Por lo que respecta a los juicios civiles federales, las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito correspondientes causan ejecutoria por ministerio de Ley cuando no admitan ningún recurso o cuando hayan sido expresamente consentidos, de acuerdo con los artículos 356 fracciones I y III y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que proplamente no tiene lugar el recurso de apelación y tampoco se provoca la segunda instancia. Algo análogo sucede en los juicios mercantiles, en los que la apelación no procede cuando el monto del asunto en que recae la sentencia no excede de mil pesos (artículo 1340 del Código de Comercio).

Son los Tribunales Unitarios de Circuito los que conocen en segunda instancia de los juicios ventilados en la primera ante los jueces de distrito, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, teniendo además el radio de competencia que el propio ordenamiento establece.

La Suprema Corte de Justicia desempeña la función judicial proplamente dicha en competencia originaria, o sea en única instancia, en los casos a que se refieren los artículos 105

y 106 constitucionales que delimitan la competencia de la - Suprema Corte dentro del artículo 104, que alude en general a los Tribunales Federales en relación con los preceptos -- conducentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Las expresiones "competencia originaria" y "Única Instancia", significan que la Suprema Corte, tratándose de la función judicial que realiza, solo bajo ese aspecto - y en esa forma la realiza, pues no existe tercera instancia, por lo que los juicios iniciados ante jueces de distrito -- concluyen con la sentencia ejecutoria pronunciada por los - tribunales unitarios de circuito, en los casos que proceda el recurso de apelación, con la dictada por los propios jueces en la hipótesis contraria, pues el amparo directo que - puede interponerse contra esas ejecutorias no es un recurso que provoque una tercera instancia, como prolongación procesal del juicio fallado en segunda, sino un juicio sui generis con finalidades propias y distintivas.(16)

La tendencia a considerar a la Suprema Corte como Tribunal revisor de sentencias promovidas por órganos jurisdiccionales en casos diversos del juicio de amparo, tiene su antecedente en el recurso de súplica contemplado anteriormente en el artículo 104 en su última parte, reformado en 1934

16. Burgoa Ignacio, Op. Cit., Página 807

el cual era aquél que se daba en contra de las sentencias - pronunciadas en segunda instancia en los juicios en que se hubieran aplicado leyes federales, donde la Suprema Corte -- si conocía en tercera instancia de tales asuntos, desplegando de esta manera la función judicial propiamente dicha no solo en forma originaria sino también en forma derivada.(17)

Actualmente, persiste la tendencia a considerar a la Suprema Corte como Tribunal revisor, en virtud de la adición - al artículo 104 constitucional se faculta al Poder Legislativo de la Unión para establecer recursos ante ella contra resoluciones judiciales recaídas en procedimientos en que - la Federación sea parte, el Congreso reformó el Código Fiscal de la Federación consignando en recurso de revisión ante la segunda sala de la Suprema Corte contra sentencias -- dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo -- que la Suprema Corte ha adquirido nuevamente la competencia derivada, fungiendo como órgano revisor supremo. Asimismo - al preveer el mismo artículo 104 que las leyes pueden instituir Tribunales de lo Contencioso administrativo y que -- las mismas pueden establecer el recurso de revisión ante la Suprema Corte contra fallos definitivos que dicten los propios Tribunales.

2.- **Función de control constitucional.**- el poder judicial al realizar esta función se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten para su conocimiento.

Al ejercer la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades del Estado, federales y locales. El objetivo primordial histórico y jurídico de la función de control constitucional consiste en la protección y el mantenimiento del orden constitucional, realizados en cada caso concreto que se presente. Al desempeñar esta función, el Poder Judicial se erige en organismo titular del orden creado por la ley fundamental.

Con motivo del ejercicio de la función de control constitucional surge una relación política entre el órgano jurisdiccional federal y los demás órganos del Estado, dicha relación debe entenderse en su connotación jurisdiccional y no política propiamente dicha, en el sentido de dirimir contiendas o controversias con la finalidad expresa y distintiva de mantener el orden establecido por la Ley fundamental (18).

18. Burgoa Ignacio, Op. Cit., Página 809.

**INTEGRACION DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACION**

1.- Suprema Corte, este alto tribunal se compone de 21 -  
Ministros Numerarios y 5 supernumerarios o suplentes,  
los requisitos para su nominación los consigna el -  
artículo 95 constitucional y son los siguientes:

"I.- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejerci-  
cio de sus derechos políticos y civiles;

II.- No tener más de 65 años de edad, ni menos de-  
35, el día de la elección;

III.- Poseer el día de la elección, con antigüedad-  
mínima de 5 años, título profesional de abogad  
do expedido por la autoridad o corporación leg  
almente facultada para ello;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido conde-  
nado por delito que amerite pena corporal de-  
más de 1 año de prisión; pero si se tratere -  
de robo, fraude, falsificación, abuso de con-  
fianza u otro que lastime seriamente la buena  
fama en el concepto público, inhabilitará pa-  
ra el cargo, cualquiera que haya sido la pena,

y

- V.- Haber residido en el país durante los primeros 5 años, salvo al caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de 6 meses".

El nombramiento de uno y otros, proviene del Presidente de la República quien deberá someterlo a la consideración del Senado el cual deberá aprobarlo o rechazarlo, dentro del término de 10 días, transcurrido el cual, sin determinación alguna por parte de dicho órgano, se entenderá admitido (artículo 96).

La aprobación Senatorial es condición sine qua non para la eficacia del nombramiento presidencial, ya que sin ella, los ministros designados no pueden tomar posesión del cargo, salvo en el caso de que el Senado no apruebe los nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, entonces el Presidente hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego como provisional, debiendo someterse sin embargo a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones, en el que el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones como definitivo, cesando el cargo en el supuesto contrario (artículo 96).

El cargo de Ministro de la Corte es renunciable solo por causas graves, según lo establece el artículo 99 constitucional, sujetando la calificación de la gravedad al criterio del Presidente de la República, del Senado y en su caso de la Comisión Permanente.

En cuanto a las licencias para separarse transitoriamente del cargo de Ministro, si la duración no excede de un mes, las puede conceder la misma Suprema Corte y, en el supuesto contrario, solo el Presidente con aprobación de cualquiera de los dos órganos mencionados, debiéndose advertir que ninguna licencia puede rebazar el término de 2-años (artículo 100 constitucional), so pena de que opere la separación definitiva del cargo.

El artículo 101 constitucional ordena terminantemente que los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos Secretarios, "no podrán en ningún caso aceptar y desempeñar empleo o cargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias y de beneficencia" y que "la infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo".

El artículo 94 de la Constitución, dispone que los Ministros de la Suprema Corte solo pueden ser privados de sus --

puestos previo juicio de responsabilidad "en los términos del título cuarto", tales funcionarios judiciales gozan de inamovilidad.

2.- Tribunales de Circuito. - El artículo 94 constitucional clasifica a estos Tribunales en dos especies:

Unitarios y colegiados, integrándose con funcionarios llamados magistrados, cuyo nombramiento incumbe a la Suprema Corte. Los requisitos para su nominación están contemplados en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las dos especies de Tribunales de Circuito reciben su denominación atendiendo a su integración, ya que los unitarios están personificados en un sólo magistrado, en tanto que los colegiados se componen de tres miembros.

3.- Jueces de Distrito. - Son nombrados por la Suprema Corte sus requisitos están establecidos en el artículo 97 primer párrafo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Estos órganos judiciales federales desempeñan, como la Suprema Corte, las dos funciones jurisdiccionales a que se ha hecho referencia.

## COMPETENCIA DE LOS ORGANOS JUDICIALES FEDERALES

El artículo 104 de la Constitución es uno de los preceptos que señala la competencia de los órganos judiciales federales sin describir separadamente los casos en que está comprendida la Suprema Corte de Judicial, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

- a).- Suprema Corte.- El artículo 105 reserva exclusivamente en favor de la Suprema Corte, en cuyo conocimiento y resolución actúa como Tribunal de única instancia. Estos casos conciernen a las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre éstos y la Federación, así como a 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".

Las controversias, conflictos y contiendas a que alude el artículo 105 constitucional deben ser de naturaleza jurídica, no política. Además de la competencia de la Suprema Corte se excluyen los casos en que se trate de diferencias no contenciosas que existan entre las entidades federativas a propósito de límites territoriales y las que atañen a las

cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, - o cuando por motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. La atención de estos casos corresponde respectivamente al Congreso de la Unión y al Senado, según lo dispone los artículos 73 fracción IV y 76 fracción VI de la Constitución.

También la Suprema Corte tiene competencia exclusiva para - "dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados, o - entre los de un Estado y otro" (artículo 106 constitucional).

La Corte actúa como órgano judicial de segunda instancia - en los juicios contenciosos o administrativos que se entablan para dirimir controversias entre la administración pública federal, es decir entre sus órganos y los particulares, pues contra las sentencias respectivas procede el recurso - de revisión, el cual se sustancia en forma análoga a la revisión en materia de amparo. Esta hipótesis competencial se prevé en los párrafos tercero y cuarto del artículo 104 --- constitucional, en relación con el artículo 25 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que adscribe la competencia para conocer del recurso de revisión mencionado a la Segunda Sala del Alto Tribunal.

La Suprema Corte también funge como Tribunal de Segunda Instancia tratándose de cuestiones sobre límites de terrenos comunales entre núcleos de población, en cuanto ante ella pueden reclamarse las resoluciones que sobre esas materias dicte el --- Presidente de la República (artículo 27 fracción VII).

Además, la Corte funcionando en pleno, tiene competencia para dirimir los conflictos entre el poder judicial de la federa--- ción y sus servidores, según lo establecido en la fracción --- XII del Apartado B del artículo 123 constitucional.

En cuanto a la función de control constitucional, la Corte es Tribuna de Unica Instancia y de segundo grado, pues conoce -- del amparo directo o uni-instancial y por vía de revisión del amparo indirecto o bi-instancial.

Por otra parte, como se ha manifestado con anterioridad, la -- actividad de la Corte no solo se contrae al ejercicio de la -- función jurisdiccional, ya que constitucionalmente está facultada para realizar actos administrativos, consistentes principalmente en formular nombramientos con finalidades diversas, -- según lo establece el artículo 97. Dichos nombramientos con--- ciernen a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, -- tanto numerarios como supernumerarios y en este último caso -- para que auxilien las labores de los tribunales o juzgados -- donde hubiere recargo de negocios.

Otros actos de carácter administrativo que constitucionalmente incumben a la Suprema Corte consisten en cambiar de adscripción a los jueces de Distrito y magistrados de Distrito, así como vigilar su conducta a través de los respectivos ministros visitadores.

La Corte también tiene intervención en materia política ya que el propio artículo 97 párrafo tercero faculta a la Corte "para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público", únicamente en los casos en que pudiera a su juicio ponerse en duda la legitimidad de todo proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión, haciendo llegar los resultados de la investigación oportunamente a los órganos competentes.

b).- Tribunales Unitarios de Circuito.- Estos sólo desempeñan la función judicial federal en su carácter de órganos de segunda instancia, respecto a los juicios o procesos distintos del amparo que en primer grado se ventilan ante los jueces de distrito.

c).- Jueces de Distrito.- Estos órganos judiciales federales son nombrados por la Suprema Corte, sus requisitos están contemplados en el artículo 97 constitucional y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La función judicial que realizan se traduce en los juicios --- o procesos federales distintos del amparo, conociendo de ellos en primera instancia los jueces de distrito cuya competencia-- se integra con alguno de los tipos de controversias que prevé el artículo 104 constitucional y que son los siguientes:

- 1.- Juicios civiles y penales.- La fracción I del citado precepto dispone que los Tribunales de la Federación o sea los jueces de distrito conocerán de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo --- afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados o del Distrito Federal, las sentencias en primera instancia podrán ser -- apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. La jurisdicción -- concurrente que establece la fracción I del artículo 104 , únicamente es operante si comprende o afecta con exclusividad intereses particulares de los sujetos de la contienda respectiva.
- 2.- De las controversias que versen sobre derecho marítimo (fracción II del artículo 104 constitucional).

- 3.- De las controversias que surjan entre un Estado y otro o más vecinos fracción V artículo 124.
- 4.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular (fracción VI del artículo 104).

La función jurisdiccional de control constitucional la ejercen los jueces de distrito a través del conocimiento y resolución del juicio de amparo indirecto que en primer grado se sustancia ante ellos.

CAPITULO II  
LA FUNCION LEGISLATIVA  
2.1 CARACTERISTICAS DE LA FUNCION LEGISLATIVA

El Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos establece: "El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores"; adopta nuestra Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de dos Cámaras o bicamalista.

El antecedente inmediato del artículo 50 es el precepto del mismo número y contenido del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. El citado precepto no ha sufrido reforma alguna desde su expedición el 5 de febrero de 1917.

El Congreso de la Unión es la entidad bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal. Es decir que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta, leyes en sentido material, yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores; aunque cabe señalar que el Poder Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República, también interviene en la elaboración de legislación federal en las etapas de la sanción, promulgación y publicación de leyes.

El sistema bicameral actualmente vigente en México, se estableció por primera ocasión en los Estados Unidos de Norteamérica, quienes a su vez se inspiraron en la Constitución Inglesa del Parlamento que constaba de dos cámaras: la baja, - que era la Cámara de los Comunes, representaba la burguesía, y la alta, que era la de los Lores , representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

La Constitución norteamericana, en lugar de dividir el Poder Legislativo según su criterio de clase social como el modelo inglés, consideró apropiado que la Cámara Baja se denominara "Cámara de Representantes", reflejara los intereses del pueblo como tal, mientras que la Cámara Alta, que se denominó - "Senado", se estableció como ente representativo de las entidades federativas, de esta manera el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica nació como un mecanismo equilibrador mediante el cual las entidades de escasa población compensarían esta desventaja que en la Cámara de Representantes los situaba en inferioridad frente a los estados de mayor población.

Un análisis de la historia Constitucional nos señala que la creación del bicameralismo en Inglaterra y en los Estados Unidos obedeció a necesidades estructurales del sistema político, económico y social de estas naciones, es decir la inspi-

ración para la creación del sistema bicamaral en dichos países no surgió de un vicio práctico teórico, sino de una realidad cotidiana; en otros países se han ideado modalidades de los modelos inglés y norteamericano sin que respondan a las realidades sociales de esos países.

La doctrina constitucional ha señalado la existencia de algunas ventajas teóricas que tienen los sistemas que establecen un Poder Legislativo Federal bicamaral, sobre los sistemas unicamarista.

En primer término, se ha señalado que la división del Poder Legislativo Federal en dos cámaras debilita a este poder que, de residir en una sola cámara sería demasiado poderoso en relación del Poder Ejecutivo, lo cual resultaría en un sojuzgamiento políticamente de este último con respecto al primero, de esta manera, la adopción del bicamatismo logra equilibrar la fuerza de ambos poderes políticos.

En segundo término, se ha considerado que de surgir una confrontación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, la existencia de dos cámaras permite la resolución del conflicto mediante la intervención mediadora de la cámara no involucrada en dicho conflicto. Por otro lado, de existir un desacuerdo entre ambas cámaras por un lado, y el Ejecutivo por -

el otro, entonces se presume que la razón le asiste al Poder Legislativo.

En tercer lugar, se ha señalado que dada la importancia que tiene la función legislativa para el desarrollo integral del país, es conveniente que la iniciación, discusión y aprobación de leyes se haga con la mayor prudencia posible y mediante serias meditaciones sobre la conveniencia de que dichas leyes se adopten en aras del bienestar social. Por lo tanto, para no caer en la precipitación legislativa es conveniente establecer un proceso legislativo que se desarrolle en dos cámaras evitándose así, juicios apasionados y apresurados, siendo más difícil que surgan leyes creadas al vapor.

Por otra parte, en nuestro país la institución del Senado escasamente ha logrado sus fines, ya que en él nunca han hallado los Estados representación de tales, más que en sus delegados del Senado, los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que el mínimo de sus miembros han adquirido importancia real. La necesidad de debilitar, dividiendo, al Congreso, frente al Ejecutivo Federal, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación en la formulación de las leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indis-

pensables para, el Congreso, ya que las leyes se han expedido por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales, por ello con toda claridad el maestro Tena Ramírez señala que el bicammarismo en nuestro país ha sido una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficiencia. (19)

## 2.2.- TITULAR DE LA FUNCION LEGISLATIVA

### 2.2.1. EN MEXICO

En el contexto constitucional mexicano, el Poder Legislativo Federal ha pasado por diversas etapas que a continuación se analizarán sucintamente.

La primera Constitución Mexicana, promulgada en 1824, adoptó fielmente el modelo norteamericano, a la Cámara baja se le denominó de diputados y a la Cámara alta de senadores.

En segundo término, el texto centralista denominado "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836", también adoptó el modelo norteamericano del bicammarismo. Sin embargo debe señalarse -

que bajo el citado ordenamiento, el Senado tuvo una naturaleza sui generis dado que al establecerse un gobierno de tipo centralista, desapareciendo la organización federal, el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas. Por otro lado, tampoco era posible ubicar a este Senado centralista como representante de los intereses de una clase social determinada, como el caso de la Cámara de los liores, Inglesa, porque aquél estaba compuesto por individuos provenientes de la Cámara de Diputados, del Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia y que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales.

Posteriormente, bajo las Bases Orgánicas de 1843, se estableció también un sistema bicameral, sin embargo, debe aclararse que en este documento el Senado sí adquirió un carácter clasista puesto que la tercera parte de éste, estaba constituida por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. Por otra parte las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto --

por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes. En consecuencia, debido principalmente a la forma de integración de la tercera parte del Senado, la existencia de éste, y por ende del sistema bicameral, fueron duramente criticados en subsecuentes sesiones constituyentes.

En 1847 se promulgó el Acta de Reformas que, con algunas modificaciones, reinstauró la Constitución de 1824. Bajo ese nuevo texto jurídico, la estructura federalista del Senado sufrió algunos cambios por que además de la representación estatal y del Distrito Federal, la cámara alta debería también integrarse con una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas. Estos senadores, a su vez, eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados y las Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia.

La Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo por lo tanto un sistema unicameralista, la aversión del Constituyente de 1856-1857 por el Senado, obedecía al recuerdo aún fresco de los Senados adoptados bajo los regímenes centralistas y a los cuales atacó severamente por ser cuerpos aristocratizantes y elitistas.

En 1874 se reformó la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicammarismo, según el modelo norteamericano. Así la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal. Posteriormente este sistema fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado intacto hasta nuestros días.

Nuestro país, siguiendo el modelo norteamericano, ha adoptado el régimen presidencialista, en donde existe poder Ejecutivo Federal, un Congreso formado por dos Cámaras y un Tribunal Supremo de Justicia.

En el sistema presidencialista el poder ejecutivo como función pública de imperio radica, en un solo individuo, denominado "presidente". (artículo 80 constitucional)

Algunos de los lineamientos que peculiarizan al presidencialismo son los siguientes:

En primer término, el Titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la voluntad popular, y aún cuando el órgano legislativo tenga la potestad de nombrar al presidente, la permanencia de éste no está su-

bordinada a la decisión parlamentaria o congresional por el simple hecho de que la asamblea le pierda la confianza y le formule un voto de censura, situación que debe entenderse -- sin perjuicio de la disposición de dicho alto funcionario -- por la responsabilidad jurídica en que pueda incurrir.

Al respecto, Maurice Duverger señala que "la opinión pública de la América Latina está acostumbrada a la permanencia de un solo hombre"; "toda la tradición política de América Latina, desde la independencia, es una tradición de poder personal; el sistema ha pasado a las costumbres, y las mismas costumbres son las que constituyen hoy en día el elemento esencial de la supremacía presidencial.(20)

Por ser el presidente en quien se confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, está investido con la facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública, siendo personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, por ello paralelamente sus colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario, por ello, la responsabilidad presidencial le confiere la atribución de remover libre y -- discrecionalmente a sus miembros colaboradores cuando lo juz

20.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Maurice Duverger Editorial Ariel Ciencia Política, Pág. 351.

que conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha del gobierno.

Los colaboradores más cercanos e inmediatos del presidente, no son ministros, como en el régimen parlamentario, sino Secretarios de Estado, quienes fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la Administración Pública. Entre estos funcionarios y el Congreso no hay ninguna relación jurídico-política directa, ya que, el único responsable del gobierno en todos sus aspectos es el presidente.

En el sistema presidencial no hay un consejo de ministros cuya composición y competencia se parezca a los del gabinete en el régimen parlamentario. Los secretarios de estado derivan su nombramiento y su permanencia en el cargo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisivo y ejecutivo distinto o potencialmente opuesto al presidente.

La representación interna y externa del Estado corresponde al presidente, por ello suele designarse a este funcionario con el nombre de "Jefe de Estado", como tal le incumbe la dirección de la política nacional e internacional, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias. Como autoridad administrativa suprema del Estado,

le compete la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar la problemática y satisfacer las necesidades y niveles de vida del país, sin embargo estas resoluciones pueden ser controladas por el Congreso.

En el sistema presidencial, el Presidente no es titular de la facultad legislativa, sin embargo el presidente en casos específicos está legitimado constitucionalmente para desempeñar dicha función, así como también para colaborar en el proceso de formación legislativa.

Por otra parte, el presidente posee la centralización de la acción gubernativa, ya que tiene asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales a fin de estar en posibilidad de afrontar la diversificada problemática del país y tomar las medidas y resoluciones idóneas con la colaboración jurídica, técnica y científica que requieren las actividades gubernativas de un país.

Sin embargo esa centralización gubernativa no implica que este funcionario pueda actuar sin control alguno por parte del Congreso; ya que sus facultades deben estar previstas y basadas en la Constitución y desarrollados en la legislación secundaria.

Por último, en el sistema presidencial existe una preponderancia o supeditación del presidente ya que se tiende a la subordinación del legislativo al ejecutivo, el Congreso vota las leyes, pero soporta la influencia del presidente, y en casos extremos se encuentra en sus manos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 56 constitucional "la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada 3 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 los votos emitidos". Al igual que los Diputados, por cada senador propietario se elegirá un suplente (art. 57 Constitucional).

### 2.2.2.- EN OTROS PAISES.- REGIMEN PARLAMENTARIO INGLES

La creación del parlamento inglés obedeció a las presiones -- reiteradas de los barones y burgueses sobre el rey tendientes a que éste respetará y garantizará los derechos de sus subditos. Para lograr estos objetivos los nobles formaron un consejo aristocrático desde la época anglosajona, conocido con el nombre de Witenagemot, cuyas funciones ya se enfocaban --- hacia el ejercicio del poder legislativo y el control de la -- actuación real.

Este consejo se transformó después de la conquista normada. -- asumiendo la denominación de Gran Consejo el cual se formó -- únicamente por delegados del rey, grandes prelados y barones; sus atribuciones consistieron en controlar la materia de im-- puestos, homologar las leyes que el monarca expidiera y fun-- gir como alto tribunal del reino. A consecuencia de la famo-- sa Carta Magna del año 1215 experimentó una evolución impor-- tante dicho cuerpo, pues los barones incorporados a él repre-- sentaron al pueblo londinense como una especie de premiación-- por la ayuda que los burgueses le habían brindado por su lu-- cha en limitar la autoridad real.

Bajo el reinado de Eduardo I al finalizar el siglo XIII, se -- estableció definitivamente el parlamento como órgano de con--

trol del poder del rey y como asamblea legislativa, habiéndose integrado por los representantes del pueblo (comunes), y de la nobleza (lores) y del clero. En la época de Eduardo III, los representantes populares y los de nobles y del clero se separaron formando las dos cámaras tradicionales. Durante la guerra de cien años, en el siglo XIV, el poder del parlamento aumentó en vista de la necesidad constante que tenía el monarca de solicitarle la autorización para decretar los impuestos que exigían los enormes gastos que ocasionó dicho conflicto bélico; a partir de entonces, las reuniones del parlamento fueron más frecuentes durante el siglo XV, con la dinastía Tudor y especialmente bajo el reinado de Enrique VII el parlamento padeció serias crisis que debilitaron su autoridad frente a la corona por la influencia que ésta ejerció sobre sus miembros a través de granjerías y favoritismos. Al acceder al trono Jacobo I en 1603, la lucha entre el parlamento y el rey se agudizó, llegando a tales extremos en la época de Carlos I, que generó en la guerra civil de la que salió triunfante el partido popular con Oliverio Cromwell, quien proclamó la república en 1649, gobernada por un consejo ejecutivo del que fue principal miembro y votó, como integrante de la alta corte de justicia la muerte de dicho monarca. Convertido Cromwell en una especie de dictador, disolvió el parlamento sustituyéndolo por una asamblea que manejó a su arbitrio y que le ofreció la corona de Inglaterra que no se atrevió a aceptar, conformándose con el título de "lord protector"

de su país. Restaurada la monarquía a la muerte de tan célebre y ambicioso político, con Carlos II se creó el gabinete dentro del régimen gubernativo inglés como cuerpo de ministros dirigido por el parlamento y responsable ante él. Por último, ese órgano se convirtió en el depositario de la soberanía del Estado mediante dos importantes leyes: el Bill of Rights de 1689 y el Act of Settlement de 1701, que establecieron el principio de que el derecho al trono depende del reconocimiento parlamentario previo. La historia del parlamento inglés que abarca muchos siglos, desde la época anglosajona anterior a la conquista normanda hasta nuestros días, en la actualidad y a partir de 1911 dicho órgano virtualmente pertenece integrado por la Cámara de los Lores y la de los Comunes pero esta última es la que tiene tal prevalencia que es la única que en la realidad política lo compone. (21)

La organización de los poderes públicos ingleses no se encuentra contenida en texto escrito dotado de un valor superior a la ley ordinaria, en una constitución, se encuentra definida en una serie de leyes ordinarias, de reglamentos, de prácticas, de costumbres y usos de los cuales no hay una codificación. El espíritu tradicionalista del pueblo inglés es tan profundo, que muchos usos se respetan mejor que muchas de las disposiciones escritas contenidas en las constituciones formales.

21 Ignacio Burgoa, Cfr., págs. 724 y 725

Por otra parte, los ingleses distinguen dos categorías de --- normas jurídicas: las reglas jurídicas law of constitution, - cuya violación puede ser sancionada por los jueces y las "con- venciones de la constitución", que son simples usos políticos considerados como obligatorios pero cuya violación no puede - ser sancionada por los tribunales de justicia, muchas de las- reglas fundamentales del régimen británico descansan en sim- ples convenciones por ejemplo: la obligación de la corona de- escoger como primer ministro al leader de la mayoría, esta -- distinción de las reglas jurídicas y de las convenciones, --- coincide con la de ley y la costumbre, pues hay dos clases de reglas jurídicas (law) leyes propiamente dichas (status law)- establecidas por el parlamento y las reglas consuetudinarias- (common law) establecidas por anteriores decisiones judicia- les, por la jurisprudencia. (22)

El sistema británico está constituido por tres categorías de- órganos: la corona, el parlamento y el gabinete.

En Inglaterra se ha conservado la monarquía hereditaria, en - donde originalmente todos los poderes del Estado los tenía -- concentrados, mismos que progresivamente le han sido arrebata

dos muchos de ellos, la corona posee sin embargo grandes poderes llamados "prerrogativas reales" los cuales implican numerosos poderes, en política interior, se encuentra una cantidad de empleos civiles y militares, prórroga y disolución del parlamento; sanción y promulgación de leyes, el derecho de legislar para ciertas colonias, de dar constituciones a los territorios coloniales en ausencia de la intervención del parlamento; el derecho en caso de emergencia de tomar medidas que solamente son del dominio del parlamento. En materia diplomática, el derecho de guerra y de paz, reconocimiento de gobiernos; y en materia judicial, la prerrogativa del derecho de gracia, autorizar la apelación ante el Comité Judicial del Consejo Privado; sin embargo muchas de estas prerrogativas solo son de nombre, ya que la reina hoy en día, pone su firma sobre decisiones que no ha tomado, y practicamente es el gabinete el que las ejerce.

El gabinete surgió del consejo privado de la corona, el cual se encargaba de negocios gubernamentales y que por costumbre se reunían fuera de la presencia del rey, atrayendo hacia sí el poder de decisión.

El primer ministro es elegido por la reina del partido mayoritario. Los demás ministros son escogidos por el primer ministro, al lado de éste se encuentra siempre el Lord Canciller.

el Canciller de Fianzas, el de Estado del Foreign office y -- los ministros principales, cada ministro tiene asignado determinado ramo de la administración pública .

El parlamento es "una institución política formado por una o varias asambleas o cámaras, compuestas cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes". (23)

En Inglaterra la soberanía del parlamento reside en la Cámara de los Comunes, que es la que se compone con representantes de la nación y de ésta Cámara emana el órgano ejecutivo -- que es un cuerpo colegiado llamado gabinete, integrado por un número variable de funcionarios denominados ministros, que -- tienen asignados un ramo de la administración pública. Dicho cuerpo esta presidido por un primer ministro quien goza de -- facultades discrecionales para aumentar o disminuir el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia -- según las necesidades del Estado; el primer ministro es al -- mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe del órgano ejecutivo -- o de gobierno, cuyos integrantes también deben pertenecer al -- parlamento, siendo individual o colectivamente responsables -- ante éste.

23 Maurice Duverger op cit. pág. 179.

Para que el parlamento pueda hacer contrapeso al gobierno eficazmente es necesario que sea independiente en el ejercicio de sus poderes, para ello debe tener las siguientes características: independencia de los miembros que lo integran, que estriba en la forma de reclutamiento y en el estatuto de sus miembros. El hecho de que los parlamentarios sean elegidos les atribuye una gran independencia frente al gobierno, ya -- que en primer término no dependen de él, ni para su investidura ni para su revocación, excepto en la disolución del parlamento; en segundo lugar la elección les atribuye a los parlamentarios un gran prestigio.

El estatuto personal de los parlamentarios asegura su independencia frente al gobierno, ya que gracias al sistema de "inm<sup>u</sup>nidades parlamentarias", que son inmunidades de jurisdicción, están protegidos contra las persecuciones judiciales que el gobierno pudiera ejercer en contra de ellos.

Otra característica es la independencia en su funcionamiento, logrado por medio de la elasticidad que tiene para convocar a sesiones, ya sean ordinarias o extraordinarias y a través de todos sus órganos interiores, que están constituidos por él mismo, de esta manera cada asamblea vota su régimen interior, procurando allegarse de medios de presión jurídicos y políticos a fin de que exista un pluralismo en que se garanticen --

los derechos tanto de los partidos gubernamentales como los-- de las minorías.

Por otra parte para que el parlamento sea independiente es - necesario que la decisión tomada por él no pueda ser paraliza-- da por el gobierno.

Para que el parlamento realmente sirva de contrapeso al go-- bierno, es necesario que también posea poder importante, los - parlamentos definen los marcos en cuyo interior se ejerce el - gobierno, en dos aspectos principales: poder de limitación - que son el poder legislativo y el poder presupuestal, así co - mo la ratificación de los tratados internacionales. El poder legislativo consiste en votar las leyes, es decir las reglas - que debe observar el gobierno en su actuación y en virtud - del principio de legalidad el gobierno no puede modificar las leyes, solo puede precisar su aplicación.

Por consiguiente, el parlamento realiza como principales fun-- ciones la de representar la opinión popular, el control finan - ciero del Estado, la adopción de las decisiones políticas - fundamentales y el desempeño del poder legislativo, residien - do la actividad gubernativa en el gabinete y fungiendo como - órgano de equilibrio el rey.

Duverger estima que no todo régimen donde haya parlamento es un régimen parlamentario en el sentido técnico del término, ya que el régimen parlamentario es un sistema político basado sobre la colaboración de poderes donde el ejecutivo está dividido en dos elementos: el jefe de Estado y un gabinete ministerial que es responsable ante el parlamento; y distingue tres especies de parlamentarismo: el clásico, el de tipo orleanista y el desequilibrado; el primero lo peculiariza por el dualismo del ejecutivo-jefe de Estado y el gabinete ministerial, minimización de dicho jefe (rey o presidente) y equilibrio entre los poderes del gabinete y del parlamento; el segundo lo considera como un sistema de transición entre la monarquía limitada y el régimen parlamentario clásico, en que el jefe de estado conserva ciertas prerrogativas que pueden ser de tal modo importantes que configuren un sistema presidencialista; y el tercero lo distingue por la preponderancia del gobierno sobre el parlamento o de éste sobre aquel. (24)

Entre nuestros tratadistas, el Maestro Burgoa Orihuela considera que la concentración funcional del poder legislativo y del administrativo, es la principal característica del parlamentarismo, ya que éste es el depositario de la función legislativa, correspondiéndole al mismo tiempo la dirección política del Estado mediante la adopción de las medidas básicas y esenciales que juzgue convenientes, fungiendo el gabinete

(24) Maurice Duverger, Op. Cit págs. 187 a 194

mo su órgano de ejecución dentro de la necesaria autonomía -- de que debe gozar, esa vinculación entre el parlamento y el gabinete es no sólo funcional, sino orgánica, en cuanto que el gabinete es una especie de comité gubernativo de aquél, -- ya que se integra con individuos denominados ministros, que forman parte del cuerpo parlamentario, el cual, puede provocar su deposición al retirarles su apoyo o confianza. (25)

Por su parte, Tena Ramírez opina que el bicamismo de tipo inglés ha cumplido ya su destino histórico, y que la Cámara de los Lores es el modelo y único superviviente del Senado -- Aristocrático, siendo ahora una cámara secundaria, que sólo a manera de símbolo integra el parlamento inglés; despojado de sus facultades en materia financiera en 1911, se convirtió en comparsa de la Cámara Baja, cuando en 1949 el partido laborista limitó a un año el tiempo en que podía demorar la revisión de la legislación secundaria. (26)

(25) Ignacio Burgoa, Cfr. Págs. 724 y 725

(26) Tena Ramírez, Op. Cit. pág. 264.

CAPITULO III  
FACULTADES DEL EJECUTIVO EN  
MATERIA LEGISLATIVA

3.1. TITULAR DEL EJECUTIVO

El artículo 80 Constitucional al establecer, categóricamente que el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo; el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, automáticamente coloca al Poder Ejecutivo dentro de los órganos unipersonales, en contraposición a los órganos colegiados, como lo pueden ser una asamblea, una cámara, un congreso bicameral, una junta o un tribunal. Los Poderes Legislativo y Judicial, tanto en México como en la totalidad de los países, están integrados -- por órganos colegiados. En cambio, en el caso del Poder -- Ejecutivo se dá el supuesto excepcional de que se confie en -- un órgano colegiado, como en Suiza, La Unión Soviética y China; de los casos mencionados, sólo el primero puede considerarse como de ejecutivo colegiado en la práctica, pues en los demás países, aún cuando formalmente sea un órgano colegiado el que ejerza el poder, siempre termina por depositarse en un solo individuo, en el que pueden llegar a concurrir -- los nombramientos de secretario general del Comité Central -- del Partido Comunista y el presidente del Consejo de Minis-- tros, como ha sucedido en la Unión Soviética

En estricto sentido, el caso de ejecutivos colegiados ha sido -- y continúa siendo excepcional. Por lo que cabe afirmar que fuera de las excepciones mencionadas no ha resultado, ni resulta -- operante el Ejecutivo colegiado. Sin embargo, existe un conjunto de matices intermedios, entre el Ejecutivo unitario que establecen las constituciones de los sistemas presidenciales, como México, Estados Unidos, y los ejecutivos que establecen los sistemas parlamentarios de gabinete, donde el jefe del gobierno es el primer ministro del gabinete. La posición del primer ministro es -- de superioridad frente a los demás ministros, pero no deja de -- ser por ello un ministro, ni le corresponde a él el ejercicio del poder, en forma exclusiva, sino al gabinete en su conjunto, por lo menos formalmente. En la propia Inglaterra, que es la orginadora del sistema parlamentario de gobierno de gabinete, han existido primeros ministros que por diversas razones han ejercido el poder, en forma casi exclusiva.

Los casos célebres de poderes ejecutivos colegiados han sido --- transitorios y los menos ilustres corresponden a organizaciones de escasa complejidad o a etapas relativamente tempranas en el -- desarrollo de organizaciones políticas complejas, dentro de los -- primeros puede citarse el célebre Triunvirato formado por Julio César, Pompeyo y Craso, y el directorio de la Francia posrevolucionaria, al que sucedió el Consulado de Napoleón Bonaparte; en ambos casos, se trató de formas transitorias que se desintegraron -- para dar lugar al gobierno unipersonal y autoritario de los dos-

emperadores. El consógl republicano que existió después de la monarquía y antes del periodo Imperial, ha sido uno de los pocos casos de ejecutivos colegiados que logró superar la etapa de mera forma transicional. (27)

En México, la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual tuvo una vigencia precaria, dispuso la existencia de un poder ejecutivo colegiado, sin embargo, como se trató de un documento previo a la Independencia y teniendo en cuenta que el grupo que la aprobó nunca fue reconocido como gobierno de hecho, sino que fue derrotado militarmente y disuelto por el ejército colonial; en total existen siete antecedentes históricos que pueden citarse como ejemplos de gobiernos de ejecutivo colegiado en México, destacan los siguientes casos: la regencia de Iturbide, O'Donojú, Velazquez de León, Yañez y de la Bárcena; así como el supremo poder ejecutivo integrado por Petro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria; ambos ejecutivos colegiados fueron formas de transición, la primera entre la colonia y el imperio de Iturbide, y la segunda entre el imperio y la primera república federal, que generó la Constitución de 1824. (28)

En los debates que se suscitarón en el seno del poder constituyente que habría de emitir la Constitución de 1824, se discutió la

(27) Manuel Barquín Alvarez, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Editorial Colección popular Ciudad de México, Textos Jurídicos 1990, pág. 340.

(28) Idem.

conveniencia de introducir un ejecutivo colegiado; los constituyentes partidarios del Ejecutivo colegiado argumentaron que sería preferible porque: "tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos los individuos se coludan contra la patria". - - Asimismo se propusieron varios tipos de ejecutivo colegiado, detrás del interés de muchos de los constituyentes por el ejecutivo colegiado estaba su temor a que el ejecutivo unitario facilitara la dictadura. (29)

En México la discusión sobre la conveniencia de la opción entre un ejecutivo colegiado y uno unitario ha dejado de ser tema que atraiga la atención de políticos y académicos, los argumentos esgrimidos en favor del ejecutivo unitario han terminado por prevalecer; la naturaleza misma de su función, la ejecución de las leyes que emanan del poder legislativo, son los puntos a favor de que sea unitario el poder ejecutivo, la ejecución debe ser eficaz y expedita para ser efectiva; la discusión que tiene lugar en los órganos colegiados que integran los poderes legislativo y judicial son más afines con el carácter de sus funciones, como instancias de decisión del contenido de las normas jurídicas, tanto a nivel general, como a nivel individual; pero al ejecutivo no le compete la fase de la discusión, sino la de ejecución entre las funciones

(29) Idem.

de índole deliberativa como es el caso de las legislativas y judiciales puede resultar más conveniente la integración plural y responsabilidad colectiva. Pero no es así en el caso de la ejecución, que supone una unidad de acción y una responsabilidad individual; la responsabilidad colectiva de los órganos colegiados garantiza una deliberación amplia y exhaustiva que asegure una voluntad política unitaria y decidida, que permita claramente establecer la responsabilidad, en caso de que la función ejecutiva no se apegue a los principios establecidos por los poderes legislativo y judicial.

### 3.2.- CARACTERISTICAS DEL EJECUTIVO

La organización del poder ejecutivo de los Estados Latinoamericanos, a partir del momento en que a principios del siglo XIX -comenzaron a conquistar su independencia política, ha tenido como una de sus principales características el establecimiento de una forma de gobierno de tipo presidencial, inspirada generalmente en el modelo estadounidense, sin que ello signifique una mera imitación ya que se da y se consolida a través de un largo y penoso desarrollo propio.

Este régimen presidencial en sus múltiples variantes, se caracteriza por la existencia de un sistema basado en la separación y el equilibrio de los poderes del gobierno, en que un Presidente de la República es asistido por ministros o secretarios designados directamente por él, que no son políticamente responsables ante el Congreso, actuando como simples ejecutores de la política presidencial y cuya permanencia en el cargo depende sólo de la voluntad y de la confianza del Presidente.

Al Presidente de la República, que es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno, se le atribuyen un conjunto de competencias que hacen de él en cuanto representante del Estado, jefe de la administración, jefe de las fuerzas armadas, colegis

lador y ejecutor de la legislación sancionada por el Congreso -- que debe ser promulgada por él y respecto de la que tiene un -- derecho de veto absoluto o suspensivo, según los casos; centro y motor de la actividad política.

En los Estados Unidos de Norteamérica el sistema presidencial -- evolucionó dentro de una ininterrumpida continuidad constitucio -- nal desde 1789, en una forma que hizo posible un relativo equi -- librio de los tres poderes del gobierno, por la fuerza de un -- Congreso poderoso y de evidente peso político, de una corte -- suprema que por la vía de la declaración de inconstitucional -- dad de las leyes marcó su profunda significación constitucional y política y de un sistema federal en que los Estados federados han mantenido, pese a la creciente crisis del federalismo, una -- importancia innegable. (30)

En cambio en América Latina, el régimen presidencial, como con -- secuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, y en especial de la influencia del caudillismo y del cacicazgo, se -- caracterizó por una preponderancia total del Poder Ejecutivo -- frente a los otros dos poderes del gobierno, desapareciendo -- así el equilibrio de poderes, consustancial con la teoría de -- la separación de los poderes y con el modelo teórico del siste -- ma presidencial: fenómeno que ha hecho que algunos autores pre --

(30) Héctor Gros Espiell, Ponencia sobre el predominio del Poder Ejecutivo -- en América Latina, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977, Pág. 10.

fieran denominar presidencialismo al régimen presidencial latinoamericano, caracterizado siempre por una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de manera paternalista, en muchos casos con cierto populismo demagógico. (31)

El jefe del poder ejecutivo en México, es la figura política -- preponderante en nuestro sistema político, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro nervioso de tal sistema, asimismo, el Presidente y el partido oficial son las dos instancias que articulan todos aquellos intereses políticos que configuran nuestro sistema.

El poder del Presidente de la República ha prevalecido gracias a los preceptos constitucionales y a pesar de ello, normalmente -- la Constitución consigna una rigurosa separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pero esa tajante separación formal no existe en la realidad, ya que el Presidente -- ejerce un extraordinario control sobre los poderes legislativo y judicial.

La Constitución de 1917 otorga al jefe del ejecutivo facultades excepcionales, particularmente en materia agraria y del trabajo; el artículo 27 constitucional establece que el Presidente es la "suprema autoridad agraria", además que el poder que en esta materia tiene el Presidente, como representante del Estado le fa--

culta para "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", para lo cual le proporciona al Estado, entre otras, la facultad de expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización.

Gran parte del inmenso poder del ejecutivo en México proviene -- del papel que como árbitro juega en las relaciones obrero-patronales, el artículo 123 constitucional le dá al Ejecutivo el carácter de árbitro entre los intereses del capital y el trabajo. Por medio de las juntas de conciliación y arbitraje, el Presidente interviene en los conflictos obrero-patronales, además el mismo artículo 123 señala que la Secretaría de Hacienda hará -- las objeciones que haya lugar en el reparto de utilidades, todo esto permite al Presidente un amplio marco de negociaciones con las organizaciones de presión, obreras y empresariales (los -- otros poderes son ajenos a estos acontecimientos).

Los factores que en el sistema constitucional contribuyen al -- predominio del ejecutivo son:

Por el papel preponderante que ejerce en el proceso de elaboración de leyes, el Presidente se ha convertido en el principal -- legislador, y consiguientemente ha provocado el decaimiento del poder legislativo, ya que la iniciativa legislativa otorgada -- al mismo es un arma muy importante con la que el ejecutivo comparte con el Congreso la función legislativa; en primer lugar --

porque las mayor parte de leyes votadas por las cámaras son de origen gubernamental.

En el sistema mexicano, donde la intervención del ejecutivo en el proceso legislativo es clara y definida, la Constitución --- otorga al Presidente el derecho de iniciativa, mismo que lo ha ejercitado en lo que podría llamarse en la práctica como un monopolio, merced al hecho de que a los otros órganos a quienes --- también lo otorga , se encuentran en la imposibilidad de competir con el ejecutivo por diversas razones.

El poder ejecutivo vuelve a participar en el proceso legislativo hacia su culminación a través del veto, que nuestro sistema no es absoluto, esto es su persistencia se condiciona al hecho de que en el Congreso cada una de las cámaras decida aprobar el -- proyecto rechazado por el ejecutivo, por una votación de las -- dos terceras partes del total de los votos (artículo 72, inciso c) . El veto puede ser total o parcial, lo que permite mayor movilidad al ejecutivo, pues no se ve obligado a aprobar ningún acto de la legislatura en que algunos de sus puntos le sea des favorable, por temor a retrasar la tramitación de otros cuya -- aprobación sea recomendable o aún indispensable.

Los únicos casos señalados por la ley en que el presidente no -- puede vetar son : cuando las cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral; cuando se juzguen a funcionarios público y cuando se convoque a sesiones extraordinarias del Congreso.

El control interorgánico que se manifiesta a través del veto -- es constante, toda vez que éste no es más que la manifestación contraria, es decir la ausencia de la aprobación a que se refiere el inciso b) artículo 72 Constitucional, aunque el veto, en sí sean una forma de control facultativa, que no necesariamente se debe presentar permanentemente. Pero el hecho de que en la práctica, no recurra el ejecutivo sino excepcionalmente a su -- derecho de veto demuestra que lejos de presentar una oposición abierta, las cámaras adoptan sin reticencia la línea política trazada por el ejecutivo.

El Presidente de la República no sólo promulga las leyes del -- Congreso, sino también las ejecuta, y expide los reglamentos necesarios para lograr su exacta observancia. Esta última función es lo que se conoce como facultad reglamentaria (artículo 89 -- fracción I).

El reglamento tiene la misma naturaleza que una ley del Congreso; pero se diferencia de ésta en que regula aspectos específicos o concretos de una materia que ya ha sido tratada por una ley del Congreso de una manera general. La ley establece las normas generales o la política a seguir en determinada materia y el reglamento regula con más detalle o particularidad esa materia, -- por lo tanto el reglamento está subordinado a la ley y no puede

contradecir su contenido.

Por otra parte la ley es creada por el Congreso de la Unión y el reglamento lo es por el Presidente de la República, es decir provienen de distintos órganos.

Se dice que la ley es autónoma porque puede existir sin que --- haya un reglamento de la misma, no así el reglamento que sólo - puede existir, si existe previamente una ley, a la cual deba desarrollar o detallar; pero esta distinción encuentra una excepción en los llamados reglamentos autónomos, que no requieren la existencia de una ley, sino su apoyo radica directamente en un mandato constitucional.

La facultad reglamentaria no está expresamente concedida por la Constitución al presidente ya que ésta señala en algunos de sus artículos los reglamentos, pero no señala a quien le corresponde expedirlos; pero la necesidad de ellos ha llevado a la doctrina y a la Suprema Corte a buscar elementos que le den validez jurídica a esta facultad. Tanto la Corte como la mayoría de los - autores han coincidido en que esta facultad tiene su apoyo en - el artículo 89 constitucional, que señala que el Presidente de la República será el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en esfera -- administrativa a su exacta observancia, y es precisamente en --

este último párrafo donde esta fundada la facultad reglamentaria.

No obstante que la Constitución no faculta expresamente al presidente para expedir reglamentos, tal facultad está plenamente justificada en la práctica, porque los reglamentos son el medio más adecuado para lograr el cumplimiento de las leyes con mayor eficacia, son más elásticos que la ley, pues no requieren un largo proceso de creación, lo que permite una mayor adaptación a las circunstancias cambiantes de la realidad.

En la doctrina, quien con mayor claridad y acopio de lógica ha expuesto la tesis sobre la facultad reglamentaria, es el tratadista de derecho administrativo Gabino Fraga, quien señala que "proveer, significa poner los medios adecuados para llegar a un fin," cuando se emplea esa palabra en la fracción I del 89, quiere decir que el presidente tiene facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tales medios no son ejecutivos, porque en otro lugar de la misma fracción se le confieren al presidente. Tienen que ser, pues, medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren. Síguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, porque según la Constitu

ción competen al presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice "en la esfera administrativa;" está concediendo al ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumbe al Congreso". (32)

Por otra parte el presidente ejerce directamente el poder legislativo mediante la delegación institucional, al otorgársele facultades extraordinarias para legislar.

El sistema constitucional mexicano como ya se dijo, adopta el principio de división de poderes como forma de organización política, según se desprende del texto del artículo 49 constitucional; sin embargo en este mismo artículo establece la excepcional principio, al concederle facultades extraordinarias para legislar. Estas facultades se encuentran reguladas por el artículo 29 constitucional en el que se concede al presidente la facultad de suspender las garantías individuales, con la aprobación del Congreso y el acuerdo del consejo de ministros, como consecuencia, el Congreso concede al Presidente de la República las autorizaciones que estime convenientes para que éste haga frente a la situación que dió lugar a la suspensión de garantías.

Respecto a la primera facultad, o sea, la de suspender las ga--

(32) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 5a. Edición - México, 1952, pág. 134

garantías individuales, el citado artículo señala las limitaciones al ejercicio de tal facultad:

En primer término, esta facultad es exclusiva del presidente, por lo tanto no podrá delegarla en ningún otro órgano del Estado.-- Además deberá contar con el acuerdo del consejo de ministros -- (secretarios y procurador de la república) y con la aprobación del Congreso, o en su defecto, si éste no se hallare reunido, por la Comisión Permanente del Congreso.

Esta medida será tomada únicamente en los casos de invasión, -- perturbación grave de la paz pública o cualquier otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, y sólo deberán suspenderse aquellas garantías que sean obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación. La suspensión deberá hacerse a través de previsiones generales y de ninguna manera referidas a un determinado individuo.

Este artículo señala en su segunda parte que, si al tiempo de la suspensión de garantías el Congreso se hallare reunido, éste podrá conceder al presidente las autorizaciones que juzgue convenientes para hacer frente a la situación y es precisamente en este párrafo donde han sido fundamentadas las facultades legislativas extraordinarias.

Si bien el artículo 29 no especifica claramente que las autori-

zaciones sean en materia legislativa, tampoco establece ninguna restricción al tipo de autorizaciones que deban concederse y, -- por otro lado, el artículo 49 al referirse a las excepciones -- de la división de poderes, consignadas en los artículos 29 y -- 131, habla expresamente de facultades extraordinarias.

Las facultades extraordinarias de que puede disponer el presidente constituyen formas de la regulación constitucional de lo que podría calificarse como la dictadura constitucional en América Latina, ya que con la justificación de que el otorgamiento de esas facultades extraordinarias tienen como finalidad defender el estado de derecho y asegurar la vigencia de la Constitución, las mismas han sido instrumentos con las que se ha intentado imponer las formas más extremas y arbitrarias del predominio del poder ejecutivo, queriendo disfrazar su real significación con ropaje jurídico. (33 )

Un factor psicosociológico que caracteriza al ejecutivo, es -- que durante su mandato, dispone prácticamente de plenos poderes y que no puede ser objeto de la menor crítica. Sin embargo una limitación a esta característica es la prohibición a la reelección inmediata del presidente por mandato constitucional (artículo 83).

(33) Héctor Gros Espiell  
Op. Cit. Pág. 12

Aunado a todo lo anterior, existen otros factores que no son -- estrictamente normativos, pero que influyen igualmente en la -- situación del ejecutivo, por lo que se refiere a su intervención en el proceso legislativo, ya que a través de su constante contacto con la aplicación de las leyes, acumula una invaluable -- experiencia, que constituye una fuente inagotable de elementos -- que le permiten plantear la reforma o modificación de los ordenamientos legales, o la proposición de otros medios; por otra -- parte, al pulsar continuamente la vida política del país a todo lo largo de la administración, puede juzgar cual es el momento -- oportuno para su proposición, asimismo, la complejidad del Estado industrial, particularmente, en el caso del Estado mexicano -- donde su intervención en el proceso económico y en otras áreas -- en que los Estados típicamente capitalistas no intervienen, --- hace indispensable el concurso de profesionistas altamente especializados, con los que habitualmente cuenta el ejecutivo, pero no así el legislativo, entre cuyos miembros no es posible encontrar la gama suficientemente amplia de tales especialistas, ni es posible que se los allegue, en virtud de que las posibilidades presupuestales no les permitirían hacer los desembolsos que tales asesorías implicarían.

Otro elemento ajeno a aspectos netamente normativos esta constituido por las consecuencias del sistema de partido dominante -- cuya influencia en el equilibrio de poderes es conocida.

Pese a la preponderancia que caracteriza al ejecutivo, el Congreso cuenta con medios para controlar e influir en la política gubernamental:

El primer medio lo constituye las atribuciones jurisdiccionales, consistentes en conocer de las acusaciones formuladas contra el presidente (Cámara de Diputados) y, dado el caso pronunciarse sobre su responsabilidad (Senado).

El segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto del 111 constitucionales, establecen que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

En la práctica la responsabilidad política sólo ha operado fundamentalmente contra los gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Otro medio que sirve para contrarrestar la preponderancia del ejecutivo, es la facultad del Congreso de negarse a votar el proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo, es decir, -- el derecho de áquel de modificarlo. La función revisora de la --

cuenta pública es sin lugar a dudas, una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del Congreso, función actual que debe cobrar nuevos rumbos hacia la supervisión de los actos del ejecutivo.

Otro medio legislativo con el que cuenta el presidente es la facultad de celebrar tratados internacionales, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales conforman junto con las leyes del Congreso y la Constitución, la ley suprema de toda la unión.

La facultad del Presidente de la República esta establecida en la fracción X del artículo 89 constitucional, la cual debe ser sometida a la ratificación del Congreso. El ejercicio de esta facultad no tiene más límite que el señalado por la propia Constitución que prohíbe la celebración de tratados que infrinjan a la misma, que restrinjan la soberanía de los Estados, que violen las garantías individuales o que puedan alterar la forma de gobierno federal. Otra restricción al ejercicio de esta facultad la establece el artículo 15 constitucional, que prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, así como la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Por último, la apolitización de una gran parte de la población y la necesidad vital de llevar a cabo un programa de desarrollo, requieren métodos relativamente autoritarios, en estas condiciones, es preciso que el poder presidencial sea enérgico, eficaz y preponderante.

### 3.3.- PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES EMANADAS DEL PODER EJECUTIVO

En nuestro país, una ley puede ser enviada al Congreso para su discusión por estos órganos del Estado: por la Cámara de Diputados o la de Senadores, las legislaturas locales, por el Presidente de la República y por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quienes pueden presentar iniciativas ante el Congreso en materias relativas al Distrito Federal (artículo 73 fracción VI, 3a. , Base C).

Si alguna entidad, sector o grupo de ciudadanos presenta una petición, a manera de iniciativa, ante alguna de las cámaras del Congreso dicha petición no puede formalmente poner en actividad el proceso legislativo mismo.

El artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso indica que dichas peticiones las turnará el Presidente de la Cámara "a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate" , agregando que: "las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración esas peticiones". El citado artículo no debe entenderse en el sentido de que, si se dictamina favorablemente, la petición pueda considerarse formalmente como iniciativa, porque se vulneraría el artículo 71 constitucional, por lo que debe interpretarse bajo-

el concepto de que sólo puede dar el contenido material a una iniciativa, en todo o en parte, si los diputados o senadores -- que dictaminaron hacen suyo dicho contenido formalmente y presentan como propio el proyecto.

Lo anterior es en el ámbito legislativo del Congreso, porque en el ámbito de las legislaturas locales varía según cada constitución local. En algunos Estados, además de que los gobernadores y diputados locales tengan la facultad de iniciar, algunas constituciones se las otorgan a los Tribunales Superiores de -- Justicia y a los Ayuntamientos, inclusive algunos, conceden iniciativa popular.

El mayor número de iniciativas en el ámbito general son presentadas por el presidente, como ocurre en muchos otros países ya que, por razón de sus atribuciones y la organización de la administración pública federal, es quien está en contacto más directo con la realidad evolutiva del país en su conjunto, y consecuentemente con sus problemas y necesidades que deben resolverse mediante la expedición de normas jurídicas, y cuenta con los mayores elementos y medios técnicos para elaborarlas en las dependencias del ejecutivo, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia.

El artículo 72 constitucional establece la técnica del proceso legislativo, al señalar :

"Artículo 72 todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en alguna de las cámaras, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

- 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.
- b).- 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.
- 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 al ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d).- Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e).- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.-- Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si -- las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora -- fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquéllas para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de vo-

tos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decretos sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

- f).- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- g).- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- h).- La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos --

los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i).- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

j).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales."

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

Son cinco los pasos que deben darse para la creación de una ley o decreto el primero es la iniciativa, señalado en el artículo 71, el segundo la discusión en el recinto parlamentario correspondiente, previo dictamen sobre el proyecto relativo, el

tercero la aprobación requerida, el cuarto su promulgación, y el quinto la consiguiente publicación; estas son las formalidades indispensables que prescribe la Constitución dentro de las funciones del órgano legislativo federal (Congreso Bicameral), y del ejecutivo, para forjar primero y dar a conocer después -- las normas jurídico-legales que deberán ser acatadas y cumplidas por todos los habitantes del país; pero cada uno de dichos pasos requiere hacerse con determinados requisitos y cumplirse -- ciertas solemnidades que le confieren un valor político, así -- como una fuerza legal, a fin de llegar a ser así la norma de -- derecho positivo correspondiente.

El tratadista Felipe Tena Ramírez nos indica sobre el procedimiento legislativo contenido en el artículo 72, que no sólo incurrieron, el reformador de 1874 y el constituyente de 1917, en la impropiedad de incluir en la Constitución la reglamentación que pertenece a los ordenamientos secundarios, sino que además adolecieron de obscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron. ( 34 )

El primer párrafo del precepto en cuestión señala que el proceso de formación de leyes o decretos compete, sucesivamente, -- a las dos cámaras, salvo disposición en contrario.

El inciso a) contiene la fórmula procesal más sencilla, pues la

ley, discutida y aprobada por ambas cámaras es enviada al ejecutivo, para que de no objetarla éste la mande publicar inmediatamente.

Ahora bien, la promulgación es el acto por el cual el jefe de Estado certifica la autenticidad de la ley, de manera que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad con que se formó, sanciona así con su autoridad el nuevo ordenamiento jurídico, dándole fuerza para que sea cumplido por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que dispone su publicación, esto es el medio de que se vale el poder público para darlo a conocer, ya que es de explorado derecho que una ley para ser obedecida tiene antes que ser publicada debidamente y hecho esto a nadie favorece o excusa su ignorancia, de acuerdo con lo establecido claramente por el artículo 21 del Código Civil vigente, el cual en su artículo 30. indica también que las leyes, y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial a menos, que entren en vigor en fechas que se señalen en sus artículos transitorios.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de quince de marzo de 1934, reformado en 1963, detalla y regula minuciosamente la labor legisla-

tiva en sus capítulos relativos, como son : de las discusiones (artículo 95 a 134), de la revisión de los proyectos de ley --- (artículo 135 a 145), de las votaciones (artículo 146 a 164), -- y de la fórmula y expedición de las leyes (artículos 165 a 170).

Las votaciones sobre un proyecto de ley serán siempre nominales es decir que cada miembro de la cámara emite su voto en forma personal habiéndose antes discutido el proyecto relativo primero en lo general, es decir en conjunto y después en lo particular, o sea respecto de cada uno de sus preceptos.

En el inciso f) del artículo 72 en comento, se establece que -- para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación, los tratadistas expresan que de acuerdo con nuestro sistema -- constitucional, la facultad de interpretar el derecho corresponde al poder judicial, por lo que en este caso el vocablo -- interpretación debe entenderse como aclaración.

Los incisos d), e) y g) contienen las disposiciones merced a -- las cuales se regula técnicamente el quehacer legislativo entre ambas cámaras, una de las cuales se llamará cámara de origen, -- por iniciarse y formarse en ella el proyecto relativo, fungiendo la otra como cámara revisora, evitándose así el monopolio de

la creación de leyes y resultar enriquecidos con mejores aportaciones, tanto moral como intelectualmente, las normas que regirán el ámbito de la vida nacional.

Respecto a las iniciativas del poder ejecutivo, entendidas como proposiciones que un poder hace a otro, deben formalizarse como una comunicación escrita que el presidente dirige al poder legislativo, el cual debe contener los siguientes elementos esenciales:

- a).- La Cámara del Congreso de la Unión a la que se envía, que será la cámara de origen, debiendo dirigirse a los secretarios de la misma.
- b).- La exposición de motivos; el propósito de éste es informar acerca de las causas y consideraciones políticas, sociales económicas o estrictamente jurídicas, que mueven al autor de la iniciativa a proponer una medida legislativa y justificarla como la solución más adecuada para una necesidad social determinada. Los motivos que apoyan una iniciativa comprenden en primer término, una descripción objetiva del o de los problemas que originan la medida legislativa que se propone. Esa descripción en ocasiones, puede implicar el análisis de determinados hechos o circunstancias sociales y del régimen normativo prevaleciente señalándose que-

por razones éste último resulta insuficiente o ineficaz -- para regular adecuadamente el fenómeno. (35)

En otras ocasiones la descripción del problema suele estar referida a una cuestión formalmente jurídica, de la cual se deriva el problema de que se trate, es decir, de normas vigentes que no resultan aptas para regular un fenómeno -- técnico jurídico, como es el caso de un procedimiento jurisdiccional que ha llegado a ser inadecuado, o una forma organizativa o estatutaria obsoleta, o en general una forma de acontecer cuya existencia depende de la regla que la autoriza y rige.

En otros casos, por la importancia especial de la materia, la exposición de motivos suele retrotraer, en mayor o menor medida, el examen de los hechos hasta su origen histórico, a fin de hacer comprensible la naturaleza del problema y la regulación jurídica que requiera para su tratamiento.

Una segunda parte de la exposición de motivos suele destinarse a explicar las soluciones que se plantean como idó-

(35).- José Sáenz Arroyo, Técnica Legislativa, Ed. Porrúa, México 1988, págs. 33 y 34.

neas frente al problema de que se haya hecho referencia. En los casos de proyectos de normas que regulen materias que se relacionen, se incluye en esta parte una referencia al tratamiento que en el plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación han dado al fenómeno y, en su caso a las acciones programáticas que han previsto para su solución. Esta referencia resulta obligatoria a la luz del artículo 10 de la Ley de Planeación.

Un tercer elemento en la exposición está constituido por las reflexiones que se hacen sobre la necesidad de crear el marco normativo que se propone, como el adecuado para regular el fenómeno en cuestión o de modificar el existente a través de reformas, adiciones y derogaciones de ciertas normas vigentes; en esta parte, resulta adecuado describir los preceptos que se contienen en el texto normativo de la iniciativa, de manera más o menos detallada, así como las razones específicas que los apoyan dentro del contexto de la problemática planteada.

Conviene incluir en la exposición de motivos la referencia de disposiciones normativas vigentes que se relacionen con la iniciativa, pudiendo aludirse a otros proyectos legislativos sobre la materia, la doctrina mexicana y extranjera y las leyes y los proyectos legales de otros países.

De lo anterior se desprende como una característica fundamental de la exposición de motivos en orden a su objetivo, su congruencia con el contenido del cuerpo normativo.

- c).- El apoyo constitucional para iniciar leyes o decretos;
- d).- La denominación de la ley o decreto.
- e).- El cuerpo normativo de la ley o decreto que se inicia, -- con el texto de las normas que se proponen, incluyendo -- las principales y las transitorias; y
- f).- La fecha y firma del Presidente de la República.

Lo anterior, con relación al contenido de las iniciativas presidenciales, se refiere a los proyectos que se presentan ante el Congreso de la Unión para promover la creación de nuevas leyes y la expedición de modificación a normas constitucionales o legales, siguiendo el sentido que corresponde al artículo 71 constitucional. Existen otras resoluciones que dicta el Congreso o alguna de las cámaras en uso de facultades exclusivas, que tienen el carácter de decreto por virtud de lo dispuesto en el artículo 70 cuyas promociones para provocar dichas resoluciones no pueden tomar la forma de iniciativas a que se ha hecho referencia, tal es el caso de la aprobación de tratados, que hace el senado (artículo 77), o las autorizaciones que otorga el Congreso para que los ciudadanos puedan recibir condecora--

ciones de países extranjeros o trabajar para gobiernos del exterior (artículo 37), o aprobar nombramientos.

Tratándose de iniciativas del Ejecutivo Federal, corresponde la elaboración del proyecto a la dependencia que resulte adecuada según el ramo materia del proyecto (artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), ello resulta congruente con el artículo 90 constitucional, que organiza la administración pública federal centralizada en dependencias que constituyen esferas de competencia.

En caso de leyes cuya materia no esté dentro de la esfera de competencia de otras dependencias, corresponderá a la Secretaría de Gobernación formular los proyectos de iniciativas, artículo 27 fracción XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Lo anterior no obsta para que el presidente pueda encomendar algún proyecto a cierta dependencia, grupo o persona, existiendo para ello grupos de trabajo de coordinación intersecretarial, particularmente en materia administrativa, para que en los casos de congruencia de competencias de diversas dependencias, intervengan durante la elaboración de las normas, cuidando que se recojan los intereses de todas ellas en forma congruente y -

que no se desborden los ámbitos atributivos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aún cuando se introduzcan nuevas funciones específicas, considerando que el catálogo de dicha ley no se agota, ni desarrolla exhaustivamente, las atribuciones de cada ramo.

La elaboración de los proyectos legislativos del ejecutivo encuentran su principal sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que la Constitución mexicana además de ser la parte normativa suprema del país, es el documento político que contiene el proyecto nacional, este carácter programático de la constitución contribuye a hacer de la legislación en nuestro país uno de los principales promotores del cambio social, en este sentido, un proyecto de ley no solamente debe ser concordante con la Carta Magna, sino que también debe aspirar a promover y desarrollar los valores y principios que la misma establece.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye un valioso instrumento de gobierno que precisa los objetivos nacionales, señala la estrategia y establece las prioridades del desarrollo integral del país; de acuerdo con el artículo 26 constitucional, los programas de la Administración Pública Federal están sujetos obli-

gatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo de ahí que el artículo 10 de la Ley de Planeación establezca que los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el ejecutivo federal, deben señalar las relaciones que en su caso existan entre el proyecto de que se trata, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos.

Como ya se ha mencionado, en el sistema jurídico nacional, la estructura de una iniciativa de ley consta de dos partes genéricas: la exposición de motivos y el contenido normativo. La primera es la argumentación que hace el autor de la iniciativa de ley, de las causas que motivan la proposición de la misma, señalando la forma en que se pretende resolver el problema. El contenido normativo es el conjunto de disposiciones preceptivas que reglamentan el objetivo de la iniciativa de ley.

La parte normativa de una iniciativa de ley se divide en disposiciones permanentes y transitorias. La validez en el tiempo de las primeras es indefinido hasta en tanto no se expida una ley o decreto que las derogue o abrogue, según sea el caso, por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, éstas únicamente habrán de regir durante cierta etapa, determinadas situaciones jurídicas que se agotan con el transcurso del tiempo .

En el sistema bicameral, como nuestro Poder Legislativo de la Federación, las iniciativas deben ser dirigidas a una de las cámaras que lo componen, la cual, dentro del proceso legislativo actuará como cámara de origen, correspondiendo a la otra fungir como cámara revisora; lo anterior se entiende cuando se trata de decretos que deban aprobar ambas cámaras, pero no cuando se trata de asuntos de competencia exclusiva de una de las cámaras.

El proyecto no puede dirigirse de manera general al Congreso, porque afectaría el mecanismo del proceso legislativo y vulneraría lo dispuesto en el texto constitucional (artículos 71, 72 y 79).

La Constitución (artículo 72) establece que la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. En igual sentido el artículo 74 fracción IV establece que los proyectos de leyes y Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal se envíen primero a la Cámara de Diputados a fin de discutir las contribuciones que deban decretarse para cubrir los presupuestos, en cuanto a los

proyectos de decretos de presupuestos, se envían a la misma Cámara de Diputados, puesto que es ella a quien, sin intervención de la otra cámara le corresponde aprobarlos.

Salvo los casos antes citados, es el Presidente de la República quien decide cual será la cámara de origen, ha sido costumbre inclinarse a enviar a cierta cámara algunos asuntos, según la materia que regulan, por ejemplo se ha señalado normalmente como cámara de origen en asuntos que versen sobre derecho internacional y a la Cámara de Diputados todos los que versan sobre monedas y temas financieros.

En los períodos en que el Congreso de la Unión se encuentre en receso, las iniciativas también deben ser dirigidas a la cámara de origen, aunque se entreguen a la Comisión Permanente, para que ésta las turne a las comisiones respectivas de la cámara a las que van dirigidas, para su dictamen y despacho en el inmediato período de sesiones (artículo 79 constitucional, 113 de la Ley Orgánica del Congreso General, 85, 94 ). Lo anterior no rige cuando compete a la Comisión por sí misma resolver la proposición, por estar en receso el Congreso, cuando se trate de autorizar al Presidente, en cuyo caso se dirigen a dicha comisión.

Tratándose de iniciativas de decretos para promover reformas -- a la constitución, también corresponde dirigirlos a una de las cámaras, puesto que es a través de éste como el ejecutivo se -- remite al Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente, como suele llamarse, integrado (artículo 135 constitucional) por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los -- Estados.

Presentada la iniciativa ante la que será cámara de origen, tiene que seguir su curso normal el proceso legislativo, sin que -- el ejecutivo pueda variar de destinatario; la constitución establece sin embargo, una excepción, cuando transcurra un mes -- sin que la comisión respectiva de la cámara de origen rinda dictámen, en cuyo caso puede el presidente presentar el mismo proyecto ante la otra cámara (artículo 72, inciso i).

Por otra parte, desde la Constitución Política de la Monarquía Española de 18 de marzo de 1812 hasta nuestra vigente constitución, los vocablos ley y decreto se emplean con diferentes acepciones; sin embargo, es en las Leyes Constitucionales de 1836, -- concretamente en la tercera en donde se hace una distinción entre ley y decreto; en su precepto 43 definió el significado de ley como el correspondiente al que versa sobre materia de interés común en tanto que el decreto será sólo relativo a determi-

nados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos". (36)

Para el tratadista Andrés Serra Rojas "decreto es una resolución particular que establece una diferencia conceptual con las resoluciones contenidas en el derechos legislativos, cuyo término genérico designa todas las decisiones escritas del jefe de Estado"; el mencionado tratadista señala que el concepto de decreto ha quedado incluido en el artículo 92 constitucional en la parte en que en éste se dice "los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente", aunque ésto haya sido únicamente para ofrecer otra forma de dar a una determinación administrativa adoptada por el titular del poder ejecutivo, otro instrumento sujeto a requisitos esenciales de procedimiento fijados por fórmulas clásicas bien definidas, a fin de normar con su expedición una situación concreta .

Para el citado autor existen tres clases de decretos: el decreto ley, el decreto delegado y el decreto administrativo. El primero es un acto legislativo dictado en épocas anormales por el ejecutivo, que altera el principio de la división de poderes; el segundo es una facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción , como puede ser la suspensión de ga-

(36) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1964, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1964, pág. 311

rantías individuales; el tercero es la facultad concedida al --  
órgano ejecutivo para que en ejercicio de sus funciones dicte -  
resoluciones sobre una especie particular de los negocios públi-  
cos, a éste último es al que se refiere el artículo 92 constitu-  
cional. (37)

Por otra parte, los acuerdos u ordenes del Presidente integran-  
un sector de decisiones mediante las cuales el titular de un --  
órgano ordena a otro inferior la realización de determinada ac-  
tividad o función, o le dicta instrucciones destinadas por re-  
gla general, a dar eficacia al servicio público. Los objetivos-  
de estos acuerdos o decisiones presidenciales son, hacer una --  
correcta interpretación de las leyes u otras disposiciones le-  
gales como pueden ser los reglamentos o decretos; cumplir con -  
rigor constitucional las leyes dictadas por el Congreso, por --  
entrañar ordenes del más alto rango político; y resolver asun-  
tos internos de la administración pública destinados a reforzar  
el principio de buen gobierno.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública-  
Federal dispone que en cumplimiento de la norma constitucional,  
los acuerdos que expide el Presidente de la República, para que  
tengan observancia y validez, deberán ir firmados también por -

(37) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa 1968-  
Págs. 128 a 130.

el secretario respectivo y cuando se trate de asuntos de la competencia de dos o más secretarios, el refrendo lo harán los titulares correspondientes. Cuando se trate de acuerdos por medio de los cuales se haga delegación de facultades otorgadas en particular a dichos titulares o para el trámite o resolución de asuntos de la competencia de su Secretaría, la ley establece -- la posibilidad de que esos acuerdos sean en forma directa y pueda firmarlos exclusivamente el Secretario, por ser de mero trámite y en beneficio de la conveniente desconcentración administrativa inserta hoy en la estructura orgánica del Estado.

Es necesario, en ciertos casos incluir en la denominación de la ley en su carácter orgánico o reglamentario, sin abundar en las posturas doctrinales se puede decir que las leyes emanadas de la Constitución han recibido el nombre de ordinarias. Dentro de éstas se ha hecho la distinción entre orgánicas y reglamentarias, la Constitución sólo en algunos casos señala expresamente que las leyes que de ella deriven tendrán carácter reglamentario u orgánico; el carácter de reglamentarias lo establece la norma fundamental entre otros los artículos 27 párrafo sexto -- (Ley del Petróleo) 107 (Ley de Amparo), por lo que toca a las orgánicas, se podrían citar los artículos 90 y 107, de donde--

se desprenden las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y del Poder Judicial de la Federación.

La doctrina ha llamado orgánicas aquellas leyes que fijan las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada y reglamentaria a las que desarrollan algún precepto constitucional.

La Constitución en diversos preceptos da bases generales respecto de una materia e indica, en el propio precepto, que será la ley la que establecerá las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones o para fijar casos, condiciones, requisitos, la ley que haga este desarrollo podría denominarse ley reglamentaria; cabe aclarar que omitir en la denominación el carácter de ley no implica que varíe su naturaleza.

Puede suceder que de un precepto constitucional se deriven leyes reglamentarias sobre diversas materias, como es el caso del artículo 27, cuando esto suceda es conveniente incluir en la denominación la materia de que se trate.

Por otra parte la ley reglamentaria no debe confundirse con el reglamento, la primera, es un cuerpo normativo emanado del poder legislativo y tiene como función desarrollar un precepto --

constitucional; el reglamento en cambio es una norma expedida por el Presidente de la República que tiene como función desarrollar preceptos de una ley ordinaria; el único caso en que el Congreso expide reglamentos es cuando cada cámara dicta su propio reglamento interior, los cuales tienen como propósito la --regulación de su organización interna.

Es el artículo 133 de la Constitución de donde se desprende el principio fundamental de la jerarquía en el orden jurídico mexicano y de la supremacía constitucional, dicho precepto menciona como ley suprema de la unión en primer término a la propia constitución y seguidamente en un segundo orden, a las leyes del --Congreso de la Unión que emanan de la constitución misma y a --los tratados que estén de acuerdo con ella.

Por otra parte, del artículo 124 se desprende el principio federalista de nuestro sistema, el cual determina las atribuciones que corresponden, respectivamente, a los poderes de la unión y a los de los Estados. Tal principio consiste en que la competencia federal, es decir, las atribuciones de los funcionarios federales, debe estar prevista en la constitución y corresponder a los Estados lo no previsto, sin que ello quiera decir que los Estados puedan actuar más allá de lo que corresponde a sus regímenes interiores y a su espacio territorial, las atribucio--

nes federales se desarrollan mediante las leyes que expide el Congreso con base a lo dispuesto en el artículo 73 o en otros preceptos constitucionales que otorgan atribuciones a los órganos federales; por cuanto a la relación que para efectos normativos guardan la Federación y los Estados pueden citarse los artículos 40, 41, 115 y 116.

### 3.4.- COLABORACION, SEPARACION O CONFUSION DE FACULTADES LEGISLATIVAS EN MEXICO

Como se ha visto, a lo largo del presente trabajo, el principio de la separación de los poderes no coincide con el principio de la separación de funciones, por lo que resulta que también el poder ejecutivo realiza funciones legislativas.

Nuestra Carta Magna al otorgar el derecho de iniciar leyes -- o decretos al Presidente de la República, faculta al Ejecutivo para tomar parte activa en la elaboración de leyes, hasta dirigirla enteramente, ya que la casi totalidad de los textos aprobados por el Congreso se deben a la iniciativa del Presidente. La existencia de una amplia actividad legislativa -- del ejecutivo se debe principalmente a la práctica de los decretos que con fuerza de ley se emiten, la cual se deriva de dos instituciones: la delegación institucional del poder legislativo al ejecutivo y el ejercicio de facultades extraordinarias.

Además, según lo establecido en el artículo 131 constitucional, el Congreso podrá autorizar al ejecutivo para legislar -- en materia de impuestos relativos al comercio exterior, a fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción; sin embargo la Constitución no limita en el tiempo el --

ejercicio de esta facultad, para ese entonces una delegación permanente al Presidente para que dicte medidas de carácter legislativo en dichas materias, ya que el ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

En virtud de que la función legislativa no es privativa del poder legislativo, toda vez que se trata de una función compleja donde se hace necesaria la participación de los poderes legislativo y ejecutivo para la realización de la actividad del Estado, se puede decir que existe colaboración de facultades legislativas, cuando el ejecutivo interviene en el proceso legislativo a través de la iniciativa al plantear las reformas o modificaciones de los ordenamientos legales o la proposición de otros nuevos, ya que a través de su constante contacto con la aplicación de leyes acumula una invaluable experiencia, que le permite pulsar continuamente la vida del país, estando en posibilidad de juzgar cual es el momento oportuno para hacer proposiciones, ya que por conducto de los Secretarios de Estado y demás funcionarios que conforman la administración pública federal esta enterado del resultado de

las leyes que se aplican y está en posibilidad de saber si -- existen omisiones o lagunas que deban subsanarse .

Por otra parte, puede hablarse de separación de facultades -- legislativas, cuando las cámaras por su parte y el ejecutivo -- por su cuenta ejercen en forma independiente su derecho de -- iniciar leyes o decretos.

La facultad legislativa otorgada al ejecutivo, no es una fa-- cultad delegada del poder legislativo , sino que la desempeña por propio derecho constitucional, de manera que la mayor o -- menor extensión en que se haga uso de ella, es atribución -- discrecional, sin más limitación que la de no alterar su es-- píritu con excepciones reglamentarias.

La potestad constitucional de reglamentar la ejecución de las leyes es necesaria para uniformar el criterio de los funcio-- narios públicos que deben aplicarlas, es una facultad de suma importancia para que el ejecutivo pueda desempeñar cabalmente las funciones constitucionales que le están confiadas.

Por último, cabe señalarse que jurídicamente sólo en los ca-- sos de la expedición de reglamentos autónomos que dicte el -- ejecutivo se puede hablar de confusión de facultades legisla-- tivas, ya que esos reglamentos no se encuentran subordinados-

a ley alguna y por ello suele confundirse la facultad reglamentaria de que está investido el Presidente, siendo en este caso el reglamento prolongación de la Ley, los cuales únicamente se refieren a leyes del Congreso, la facultad reglamentaria del ejecutivo no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deberán ser expedidas por el Congreso; tampoco puede ejercerse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley, y como excepción nuestra Constitución establece en sus artículos 21 y 27 los denominados reglamentos autónomos, los cuales cumplen el cometido de todo reglamento, desplegando en la esfera administrativa las normas básicas de un reglamento superior, pero tratándose de tales reglamentos el ordenamiento superior que reglamentan no es una ley, sino el artículo de la Constitución que excepcional y expresamente así lo dispone. (38)

Los llamados reglamentos autónomos cumplen el cometido de todo reglamento, desplegando en la esfera administrativa las normas básicas de un reglamento superior, pero tratándose de-

(38).- Tena Ramírez, Op. Cit, pág. 461

tales reglamentos el ordenamiento superior que reglamenta--- no es una ley, sino un artículo de la Constitución que excepcionalmente así lo dispone, estos se traducen en bandos de policía y buen gobierno.

Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de poderes, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta, en cuanto en que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta, la ---- excepción se establece en la Constitución en favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca en los Secretarios de Estado. Dos características separan a la ley del -- reglamento en sentido estricto, ya que este último sólo puede emanar del Presidente, que es a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley; el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para practicar la facultad de que está investido el Ejecutivo, es decir aplicar la ley-- a los casos concretos.

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

1.- La soberanía del pueblo se ejerce y desempeña a través - del poder público estatal mediante órganos que lo integran y que ejercen determinadas funciones, por lo que no se puede - hablar del poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial, ya que el poder estatal es único y sus funciones son - diversas, por ello es más apropiado hablar de funciones de - los tres órganos del Estado, tomando en consideración que -- cada órgano tiene encomendadas funciones específicas.

2.- Las Constituciones, desde el punto de vista del derecho, son los sistemas de interpretación y creación normativa de - los actos y órganos de la sociedad, en su nivel más general- y abstracto y su estudio no puede estar desvinculado de las- implicaciones políticas, económicas y sociales, que condicio- nan las normas constitucionales e incluso son a su vez, efec- to de la vigencia y aplicación de las mismas.

3.- El régimen parlamentario no se ha mostrado adecuado a la idiosincracia política de nuestro país.

4.- El presidencialismo tiene como característica la preponderancia del ejecutivo, su predominio sobre el legislativo es general; ya que goza de un derecho directo de iniciativa legislativa que la propia Constitución otorga formalmente al Presidente, y como consecuencia de ésta delegación institucional al ejecutivo del poder legislativo, se ha provocado un desequilibrio entre los dos poderes, el cual pone de manifiesto que el Congreso de la Unión se le ha ido relegando su función a cámara de registro.

5.- Es necesario que se reforme la Constitución a fin de que se logre conciliar el equilibrio de poderes, sin perjuicio del desarrollo del ejecutivo, para que el Congreso mediante la votación de leyes, esté en posibilidad de ejercer notable influencia sobre la política del Presidente. Para ello es menester que el Congreso esté integrado por un cuerpo selecto de representantes, plenamente capacitados para crear disposiciones legales dentro de una técnica jurídica, dejando a un lado la legislación demagógica que lo ha convertido en un cuerpo popular.

6.- La realidad política ha ido mucho más allá que los textos

constitucionales, en cuanto al predominio del poder ejecutivo esto ha ocurrido en la mayoría de los regímenes constitucionales, como consecuencia de una práctica que ha ampliado las competencias del ejecutivo en detrimento de los otros poderes; ya que tanto en los sistemas constitucionales, como en los -- gobierno de facto, o en las formas dictatoriales en sus dis-- tintas manifestaciones, el predominio del poder ejecutivo es, salvo contadas excepciones, una de las características esenciales del derecho constitucional y de la realidad política y social en América Latina. Sin embargo se estima que este pre dominio no es un mal que el derecho constitucional debe a --- priori repudiar o abandonar, ya que la regulación constitucio nal de un racional predominio del poder ejecutivo, que haga - de este poder el centro de la acción gubernamental, capaz de planificar, orientar, impulsar y ejecutar, sometido a contro les institucionales adecuados, para impedir la arbitrariedad y el desborde del poder en un régimen de esencia democrática que respete el populismo y la libertad, puede ser la fórmula que nuestro país requiera para salir del subdesarrollo y de la dependencia, siempre dentro del espíritu de la Constitu--- ción, en un Estado de derecho, para defender la libertad y -- los derechos políticos, civiles, económicos y sociales de la persona humana.

7.- Para constituir el orden jurídico de un país en sistema, es necesario buscar armonía entre la norma que va a crearse y las normas de superior e igual jerarquía vigentes; además la relación de jerarquía obliga a que las normas de inferior rango al desarrollar a las normas superiores, deban respetar cabalmente el sentido y alcance de éstas, puesto que al emanar jurídicamente unas de otras, las inferiores no pueden desvirtuar el sentido de las superiores; tratándose de normas de igual rango, surge la necesidad de que haya uniformidad respecto a las figuras jurídicas que se recogen en diferentes leyes y que tienen afinidad, para ello es conveniente que las normas constitucionales sean más breves y compendiosas que las normas legales que serán las que desarrollen aquellas. Las leyes secundarias deben ser más concisas que las normas reglamentarias, puesto que éstas a su vez, desarrollan a las legales para facilitar su ejecución y observancia, por su parte las leyes ordinarias desprendidas de los principios constitucionales, deben desarrollar esos principios de manera completa, dejando al reglamento las modalidades o prevenciones circunstanciales que puedan irse modificando.

8.- Cuando las leyes no se puedan reglamentar por el ejecutivo

porque su aplicación no corresponde a la esfera administrativa, conviene que el legislador dé una extensión mayor a la norma de manera que se prevean todas las hipótesis requeridas para no dejar lagunas, sobre todo en ordenamientos de aplicación estricta como las procesales.

9.- Las iniciativas de leyes o decretos que el Presidente envía al Congreso son el resultado de un proceso de elaboración que conviene se realice con apego a ciertas reglas generales, de orden práctico algunas y de orden jurídico otras, a efecto de alcanzar cada vez una legislación más depurada, una normatividad más técnica y una reglamentación jurídica más simplificada y más comprensiva para toda la población a la que va dirigida; para ello es necesario contar con una técnica legislativa traducida en una buena redacción de las normas jurídicas, el uso de un lenguaje claro y preciso el empleo adecuado de los términos jurídicos, así como su hegemonía y su estructuración en un cuerpo armónico y coherente que facilite la interpretación de las normas, evitándose en la medida de lo posible, que posteriormente los juristas y los tribunales enfrenten dificultades al interpretar los textos legales.

10.- La existencia de un poder legislativo y un ejecutivo no--  
deben analizarse en términos de combate, preponderancia y de--  
terioro, dejando a un lado los factores y las realidades de -  
cada uno, es importante destacar que el sistema presidencial-  
de nuestro país ha sabido adaptar el régimen presidencial no  
teamericano y convertirlo en una tercera solución entre la --  
via democrática de los países plenamente desarrollados y la -  
via autocrática que seduce a los estados subdesarrollados; ya  
que una de las ideas más arraigadas en el hombre ha sido des-  
de la Grecia antigua, la conciliación de la libertad con la -  
ley y como señaló magistralmente Montesquieu: "¡ Qué hermoso-  
sería gobernar a los hombres haciéndolos más felices !"

**\*\* B I B L I O G R A F I A \*\***

- 1.- BARQUIN ALVAREZ MANUEL, JORGE CARPIZO Y OTROS. PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMERICA LATINA, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1977.
- 2.- BARQUIN ALVAREZ MANUEL Y OTROS. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Editorial Colección Popular de la Ciudad de México, Textos Jurídicos. México 1990.
- 3.- BURGOA ORIGUELA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- 4.- CARRE DE MALBERG R. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1948.
- 5.- DUVERGER MAURICE. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Ariel Ciencia política.

- 6.- FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A., México 1952.
- 7.- GONZALEZ URIBE HECTOR. TEORIA POLITICA. Editorial Porrúa, S.A., México 1980.
- 8.- JAMES FRANK SMITH. DERECHO CONSTITUCIONAL COMAPRADO MEXICO ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990.
- 9.- LIONS MONIQUE. EL PODER LEGISLATIVO EN AMERICA LATINA. - Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.- México 1974.
- 10.- MONTESQUIEU LUIS DE SECONDAD, BARON DE BREDE. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES. Editorial Porrúa, S.A., México 1985.
- 11.- SAENZ ARROYO JOSE. TECNICA LEGISLATIVA Editoria! Porrúa, S.A., México 1988.
- 12.- SERRA ROJAS ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I. -- Editorial Porrúa, S.A., México 1968.
- 13.- TENA RAMIREZ FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. - Editorial Porrúa, S.A., México 1981.

14.- TENA RAMIREZ FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. Editorial Porrúa, S.A. México 1964.

### ORDENAMIENTOS LEGALES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL EN LA FEDERACION. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL. Editorial Porrúa, S. A. México 1990.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D.O. 25 de mayo de 1979.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D.O. 1º de noviembre de 1937.