

97
267
BIBLIOTECA
AL
MAY 26 1964



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL
ORGANO EJECUTIVO EN MEXICO Y EN EL
DERECHO COMPARADO.

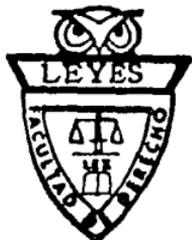
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FRANCISCO JAVIER BERMUDEZ CASTILLO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**
MEXICO, D. F.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE INVESTIGACIONES Y ESTADÍSTICA



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL ORGANISMO EJECUTIVO EN --- MEXICO Y EN EL DERECHO COMPARADO", elaborada por el pasante - en Derecho FRANCISCO JAVIER BERMUDEZ CASTILLO, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., diciembre 6 de 1994.


LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA.
PROFESORA ADSCRITA AL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/341/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero FRANCISCO JAVIER BERMUDEZ CASTILLO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL ORGANISMO EJECUTIVO EN MEXICO Y EN EL DERECHO COMPARADO", bajo la dirección de la Licenciada Claudia Leticia Ortega Medina, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

La Licenciada Ortega Medina en oficio de esta fecha, me manifestó haber aprobado la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18,19,20,26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F, diciembre 5 de 1994.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.



***Dedico el presente trabajo al Todopoderoso y
a la memoria de Francisco Bermúdez López.***

INDICE

LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL ORGANOS EJECUTIVO EN MEXICO Y EN EL DERECHO COMPARADO

CAPITULO PRIMERO

LA DIVISION DE PODERES Y EL ORGANOS EJECUTIVO.

1. Sobre la división de poderes.	1
2. Colaboración y Control entre los Organos del Estado.	15
3. El Organos Ejecutivo.	21
4. El Presidencialismo.	28

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

1. Constitución Española de Cádiz 1812.	36
2. Decreto Constitucional para la libertad de la America Mexicana 1814.	39
3. Constitución Federal 1824.	44
4. Leyes Constitucionales (Constitución Centralista 1836).	47
5. Bases Orgánicas 1843.	52
6. Acta de Reformas 1847.	55
7. Constitución Federal 1857.	56
8. Constitución Política 1917.	64

CAPITULO TERCERO

FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL ORGANO EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO.

- | | |
|-------------------------------------------|----|
| 1. En los Estados Unidos de Norteamérica. | 72 |
| 2. En Gran Bretaña. | 85 |
| 3. En Francia. | 95 |

CAPITULO CUARTO

LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Facultades de nombramiento y remoción exclusivas del Presidente de la República. | 105 |
| 2. Facultades de nombramiento del Presidente de la República con aprobación del senado. | 118 |
| 3. Facultades de nombramiento del Presidente de la República conforme a las leyes. | 135 |

CAPITULO QUINTO.

CONSIDERACIONES FINALES. 144

BIBLIOGRAFIA 150

CAPITULO PRIMERO

LA DIVISION DE PODERES Y EL ORGANO EJECUTIVO

1. SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES

Para abordar el tema principal de la presente tesis, referente a las facultades de nombramiento de Ejecutivo Federal, es necesario compenetrarnos dentro del correspondiente ámbito fáctico y jurídico. Para tal efecto, debemos conocer las causas que las originaron, y reflexionar sobre sus fundamentos, es decir revisar la doctrina de la División de Poderes y su repercusión en los Estados constitucionales modernos. Trataremos de explicar, lo que es dicha división, partiendo de sus precedentes históricos, pasando por sus conceptos doctrinales, un análisis y su relación con el tema que nos interesa.

Para encontrar las bases de la Teoría de la División o Separación de los Poderes, a decir de varios pensadores, debemos remontarnos hasta la Grecia antigua, donde el sabio Aristóteles realizó un minucioso estudio sobre más de 150 formas de gobierno de su época, y concluyó que las funciones estatales como, legislar, administrar y juzgar, son tareas correspondientes a diversas instituciones. El destacado filósofo se refirió en su "Política" a una división de funciones en la 'Polis', en la cual son esenciales los órganos deliberativos, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales. "De los tres elementos, uno es cuál debe ser el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas; es decir, cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cual debe ser el método de elección en ellas, y el tercero es cuál debe ser el cuerpo jurídico". (1)

1.- ARISTOTELES. *Obras*. Traducción del griego, estudio preliminar, próambulos notas Fco. P. Samaranch, Aguilar S.A., Madrid, 1964. 1636. págs.1495

El tercer elemento mencionado por Aristóteles se refiere al poder judicial.

El elemento deliberativo consistía en conocer de los asuntos de la guerra y paz, alianzas, leyes, sentencias de muerte, destierro, confiscación de propiedades y rendición de cuentas de los magistrados; estas decisiones debían ser asignadas ó bien a todos los ciudadanos o bien a algunos de ellos (magistraturas). (2)

Abierta la brecha por el filósofo estagirita, algunos autores, en los siglos posteriores retoman esta idea aunque de modo muy ambiguo, tal es el caso de Pufendorf o Bolingbroke, (3)

En 1690, un doctrinario inglés conocido como John Locke, publica "Two Treatises on Civil Government", donde nos habla de tres poderes estatales: el Legislativo, el que dicta normas generales; el Ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución y el Federativo, que es el encargado de los asuntos externos y la seguridad, y solo a fines del capítulo XIII nos hace mención de una cuarta función, la Prerrogativa, que se compone por la facultad de reglamentar las leyes, la facultad de indultar delinquentes, y la facultad contra "legem". (4)

Locke repartió las cuatro funciones en dos poderes, el Legislativo, cuya función sería elaborar leyes y el Ejecutivo, poseedor de la tres funciones restantes, y con participación en la función legislativa.

2- Cfr. ARISTOTELES, *Op. cit.*, p. 1495

3- Vid. DE LA CUEVA, Matío, *Teoría de la Constitución*. 1ra. ed., Porrúa, México, 1982, 283 págs., pp 184-186

4- LOCKE, JOHN, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. 1 ed., Aguilar, 310 págs., pp 166-188

El pensamiento de Locke y el Acta de Establecimiento de 1701 en Inglaterra que consagró la autonomía de los jueces, son el material en el cual Montesquieu fundó su teoría.

En el año de 1748, vio la luz por vez primera "L'Esprit du Lois", obra de Charles-Louis de Secondat barón de Bréde y de Montesquieu, donde se plantea con mayor precisión la tesis divisional de los poderes.

Montesquieu, a diferencia de Locke distingue la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que ambas consisten en la aplicación de leyes. A la vez que reúne, las funciones referidas a las relaciones exteriores y las que tienden a la seguridad interior, para constituir así el poder ejecutivo. Por último, Montesquieu respeta la función legislativa, tal como John Locke la había apreciado. (5) Así es como surgen los tres famosos poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Otra originalidad es que, él atribuye necesariamente el ejercicio de tales funciones a poderes distintos como una forma de salvaguardar la libertad política de los ciudadanos, evitando así el abuso del poder mediante un sistema denominado de "checks and balances", es decir, frenos y contrapesos. (6)

La teoría de la división de poderes, planteaba como objetivo básico la moderación política, atacando propiamente la monarquía absoluta, que predominó en la Europa

5.- Cfr. TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 17a. ed, México, 1980, p.209

6.- Vid. MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat Barón de Bréde y de. *Del Espíritu de las Leyes*, 2a ed., Porrúa, México, 1973, pp. 104-110

del siglo de las luces. A decir de su autor: "Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de principales, o de nobles o de gente ejerciere estos tres poderes, el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares".(7)

La tesis de la división de poderes tuvo un éxito extraordinario, gracias a su claro planteamiento y fue adoptada por los constituyentes revolucionarios de Norteamérica, en el año 1787, y de Francia, en 1789-91.

Se puede afirmar, que los Estados de derecho modernos y por ende los países latinoamericanos acogen la teoría en cuestión, cuando menos en sus lineamientos generales.

Este principio tripartita, no obstante su trascendencia, ha sido objeto de numerosas críticas, dirigidas por teóricos de diferentes épocas y de diversas nacionalidades, quienes hacen observaciones de múltiples ordenes que conviene examinar.

El ilustre pensador Emmanuel Kant sostenía "que los tres poderes del Estado están coordinados entre sí ...; cada uno es el complemento necesario de los otros dos ...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido." (8).

7.- "Tout serait perdu si le même homme ou le même corps de principaux, ou de nobles ou de peuple exerçait ces trois pouvoirs, celui de faire de lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends entre les particuliers". Leon Duguit. *Traité de Droit Constitutionnel*, T. II, Paris, 1923, 716 pags. .p.664, traducción Fco. Javier Bermúdez Castillo.
8- Citado por Felipe Tena Ramírez Op. cit. *Derecho Constitucional*, p. 211

Interpretando a contrariu sensu el pensamiento del filósofo germano, consideraba él que no había una separación tajante de los poderes, más bien aludía a una cooperación recíproca.

Por su parte el jurista alemán Hans Kelsen en su conocida obra "Teoría General del Estado" comenta respecto a la citada teoría: "El centro de gravedad de esa doctrina radica en la idea de una participación del poder entre una pluralidad de titulares. Debe evitarse en la medida de lo posible, que todo el poder estatal se concentre en una sola mano. Un órgano único y omnipotente haría peligrar la libertad de los ciudadanos. Por lo tanto, el poder estatal debe dividirse entre varios órganos, que se frenen mutuamente..." (9).

Otro doctrinario alemán, Karl Loewenstein, más recientemente, realiza un planteamiento muy interesante sobre la citada teoría, dándonos un punto de vista diferente y que nos acerca más a la comprensión de la misma: "Lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones - el problema técnico de la división de trabajo - ... En que corrientemente, aunque erróneamente se suele designar como la separación de poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado..." (10). Posteriormente el autor aclara, que prefiere denominar

9.- Citado por Felipe Tena Ramírez Op. cit. *Derecho Constitucional*, p. 211

10.- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Traducción Alfredo Gallego A. 2a. ed., Ariel, Barcelona, 1986, 619 pags.

'separación de funciones' a la clásica teoría tripartita del poder, y expone una tesis que es digna de reflexión. (11)

En la doctrina mexicana, nuestro querido maestro y prestigiado jurisprudente Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, apunta sobre la multicitada teoría: "División implica... separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial 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. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen 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". (12) Las palabras del maestro son tan diáfanas que sirven como perfecto colofón para entender lo que significa la teoría de la División de Poderes, y el porque su denominación hoy en día se antoja inadecuada.

Parece importante remarcar, que cualquiera que sea el nombre de dicha doctrina (división, separación o distribución, de poderes o funciones, etc.) es indudable que los países democráticos actuales no han podido escapar a su alcance, y aunque a veces parece perfilarse, como el sistema de gobierno menos imperfecto, si es necesario modernizar la teoría y ajustarla a las naciones que pretenden cobijarse bajo ella.

11.- Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. p. 619

12.- BURGOA Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 2a. ed., Porrúa, México 1989, p.126

Para avalar esto, sería suficiente con observar las grandes concentraciones de poder que se han dado durante este siglo, en países de la América Latina y África, primordialmente.

Nuestro país, se ha proclamado como una República Federal, en cuanto a su forma de Estado, y en cuanto su forma de gobierno, adopta el principio tripartita de Montesquieu, consagrándolo a nivel constitucional. Así el primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la distribución formal:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial".

· El texto que precede se puede interpretar de la siguiente manera:

- a) "El Supremo Poder..." es sinónimo inconfundible de soberanía, autoridad máxima, de la cual es titular el pueblo mexicano, (13)
- b) "...de la Federación..." entendiéndose como una agrupación de Estados, mejor aún entidades federativas, que integran una unidad.
- c) "...se divide..." significa, se separa en partes o proporciones iguales,
- d) "...para su ejercicio..." acción y efecto de ejercer, la práctica cotidiana para la consecución de sus fines.
- e) "...legislativo..." El poder legislativo está integrado por un Congreso Federal (denominado también Congreso de la Unión) que se divide en dos

13.- Además el artículo 39 constitucional así lo señala.

Cámaras, la de Diputados, que representa al pueblo en general (arts. 50, 51, 52 de la constitución), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (arts. 52 y 56 constitucionales).

El poder legislativo es el órgano máximo que desempeña primordialmente una de las funciones más delicadas de nuestra patria, la legislativa, consistente en crear leyes, esto es, establece normas jurídicas generales y abstractas. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto (1er. párrafo del art. 70 constitucional). La ley se traduce en un acto jurídico que crea, modifica o extingue una situación jurídica general; el decreto por su parte también crea, modifica o extingue una situación jurídica, pero concreta o particular.

Explicar el procedimiento de creación de leyes sería demasiado prolijo y nos alejaría del tema que nos importa, baste por lo pronto saber lo esencial, que es lo anteriormente apuntado, y continuemos con el análisis del texto constitucional.

f) "...ejecutivo..." El poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80 de la constitución), quien a su vez se auxiliará para el desempeño de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (arts. 90 y 92 constitucionales), por la Procuraduría General de la República (art. 102 constitucional), por el Gobernador (regente) del Distrito Federal (art. 73, fracc. VI constitucional), así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (arts. 90 y 93 de la Constitución) La tarea principal del ejecutivo es, como se ha venido señalando, la concretización de la ley, el hacer que se cumpla, realizando para esto la función administrativa y de gobierno.

La función administrativa de acuerdo con la apreciación del maestro Fraga, es aquella "Que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." (14)

La actividad del gobierno en palabras del mismo autor se lleva a cabo cuando el "Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social". (15)

g) "...y judicial". El poder judicial realiza primordialmente la función jurisdiccional.

Los doctrinarios del derecho no se han puesto de acuerdo en cuanto a los que se debe comprender por función jurisdiccional, pues mientras unos consideran que se traduce en una mera aplicación de leyes, que no se distingue de manera evidente a la labor realizada por el órgano ejecutivo, otros opinan que si es una función con características propias y diferentes a la función administrativa.

La palabra jurisdiccional es un adjetivo que hace referencia a la jurisdicción.

Del término jurisdicción "se afirma que su raigambre latina proviene de "jurisdictio-onis", poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. O bien, si se atiende a las voces latinas 'jus',

14.- FRAGA, Gabino *Derecho Administrativo*, 23a ed., Porrúa, México; 1984, p. 63

15.- *IDEM*, pag 65.

derecho, recto, y 'dicere'. proclamar, declarar, decir, significa: proclamar el derecho". (16) "La jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial". (17)

Las controversias pueden surgir entre: particular y particular; particular y Estado; órgano del Estado y órgano del Estado; Federación y Entidades Federativas; Entidad Federativa y Entidad Federativa; Poder de una Entidad y otro Poder de esa misma entidad; órgano del Estado y sus servidores; por mencionar las más comunes.

Los órganos judiciales que resuelven generalmente los conflictos mencionados en el párrafo anterior mediante la función jurisdiccional son:

- a) Suprema Corte de Justicia.
- b) Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo.
- c) Tribunales Colegiados de Circuito en materia de apelación.
- d) Juzgados de Distrito.
- e) Jurado Popular. (18)

Los órganos mencionados (legislativo, ejecutivo y judicial) realizan primordialmente las funciones indicadas; sin embargo existen "excepciones" al

16.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. T. 1-0 5ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1992, p. 1884.
17).- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, T. XVII *jaer-lega*, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, p. 546
18).- Gfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 7a. ed, Porrúa, México, 1985, p.85

principio de la división de poderes proclamado en la Constitución mexicana. Algunas de ellas se derivan del 2o. párrafo (2a. parte) del artículo 49, que dice:

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

No obstante que este precepto prohíbe la reunión de dos más de estos poderes en un solo individuo o corporación, se observa un caso excepcional, y este está dispuesto en el artículo 29 de la propia Constitución en el cual se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión con la finalidad de que dicte disposiciones y adopte las medidas pertinentes para afrontar las situaciones en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Otro caso de excepción al que nos remite el transcrito precepto, es el contenido en el 2o. párrafo del artículo 131 Constitucional en el que se concede la posibilidad al Congreso de la Unión para facultar al ejecutivo para comentar, disminuir o suprimir tarifas por exportación o importación; restringir o prohibir las importaciones, exportaciones o el tránsito de productos, cuando lo estime urgente, con el fin de regular el comercio exterior, la economía nacional u otro fin que beneficie al país.

Las excepciones según Gabino Fraga son aquellos casos "en los cuales falta

coincidencia entre el carácter material y el carácter formal de la función". (19)

El mismo autor nos aclara que se debe entender por carácter formal, desde la perspectiva del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones serán legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial. (20)

Desde un punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual se atribuyen, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según contengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos, (21)

La ley es la que generalmente otorga la formalidad; verbigracia si una ley o decreto concede una función con características jurisdiccionales al órgano legislativo, debe entenderse como función legislativa porque así lo ordena la norma general.

Podemos decir que, cuando la naturaleza de una función demuestra que debe pertenecer al órgano que teóricamente debe realizarla, nos hallaremos en un caso en el que confluyen verdaderamente, la función respectiva y el órgano que debe cumplirla.

19.- Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 7a. ed. Porrúa, México, 1985, p.66

20.- Cfr. FRAGA, Gabino *Op.cit.* pag. 29

21.- Cfr. *IDEM.*

Cuando falta esta identificación formal y material entre el órgano y la función que se desarrolla, nos veremos inmersos en un caso de excepción.

Para que tales excepciones sean válidas deben estar precisadas por la propia Constitución.

Algunos ejemplos de lo anterior son:

a) La facultad reglamentaria del Presidente de la República (art. 89 fracc. I constitucional) por la cual promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión facilitando los medios necesarios para su exacta aplicación.

Ante la imposibilidad de la Constitución de prever todas y cada una de las situaciones que puedan presentarse en la vida de la sociedad, el Ejecutivo Federal tiene la oportunidad de establecer normas para el mejor cumplimiento de nuestra Carta Magna y de la leyes en general (art. 89 fracc. I de la Constitución).

b) Los tribunales de lo contencioso-administrativo instituidos por Leyes emanadas del Congreso y que gozarán de autonomía para dictar fallos sobre controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los gobernados. (art. 73 fracc.XXX-II de la Constitución.)

c) La Justicia Laboral, mediante las Juntas de Conciliación y Arbitraje dirimen conflictos obrero-patronales, vía laudos emitidos por representantes del gobierno, de los obreros y de los patrones. (art. 123 apartado "A" fracción XX de la Constitución)

d) La Cámara de Diputados realiza funciones jurisdiccionales al erigirse como gran jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios

públicos que gozaran de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos de orden común. (art. 74 fracc V constitucional). Asimismo el Senado de la república puede erigirse como jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que comentan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho (art, 76 fracc. VII constitucional.)

c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede emitir acuerdos generales para lograr una mayor prontitud en el despacho de los asuntos que le compete conocer. (art. 94 párrafo 6o. de la Constitución).

Además de las excepciones citadas, existen también entre los órganos del Estado formas de colaboración y control.

2. COLABORACIÓN Y CONTROL ENTRE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

A) COLABORACIÓN

La colaboración es la acción y efecto de colaborar. Colaborar significa trabajar con otros en una obra común, la realización de una meta. Si bien es cierto que algunos tratadistas todavía hablan de separación de poderes, la mayoría, en la actualidad, prefiere hablar de una colaboración o cooperación entre los órganos estatales, para cumplir con los fines del Estado. Aceptar la idea de tres poderes distintos, independientes e iguales entre sí, es admitir que el poder supremo se fracciona en partes autónomas que no necesitan de nada, ni de nadie, para cumplir con sus tareas, lo que acarrearía consigo, una pugna entre los poderes y la consecuente declinación del Estado.

En relación a esto no hay nada más acertado que el comentario de Carré de Malberg: "Desde el punto de vista teórico, la separación de poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma de Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad, es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto que si se pretende separar los poderes se mantenga entre los titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios". (22)

22.- CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, Ariel, España, 1965.

Aunque sabemos que la unidad es característica de la soberanía, no podemos negar que el Estado tiene distintos deberes encomendados, que varían en su forma según la actividad específica de que se trate. Así pues, el órgano que se crea para realizar una función especial, no podrá desempeñarlo con mayor perfección. Evocando a Blunstchli, diremos que el hombre de Estado imita en esto a la naturaleza; si los ojos están hechos para ver, los oídos para escuchar, la boca para emitir palabras, el cuerpo del Estado debe presentar un organismo semejante. Así como los miembros del cuerpo humano, si bien distintos, están ligados para formar el organismo, así los diversos poderes se ligan y unen en la potestad suprema de la nación. (23)

La autenticidad de los comentarios anteriores, se halla en el hecho evidente de que en la práctica es irrealizable una separación absoluta de poderes, ya que en ningún país democrático, se ha podido mantener de un modo permanente, aún siendo consagrado por la constitución. Bastaría con observar a los Estados Unidos de Norteamérica, en donde, no obstante sus preceptos constitucionales excluyen todo tipo de relación entre el Ejecutivo y el Congreso, no se ha podido impedir que en la realidad se sostengan actualmente, relaciones estrictas entre ambos poderes, aunque hayan nacido fuera de la Constitución y muy a pesar de ella.

No debemos caer en el error, de pensar que la colaboración y la confusión de poderes son lo mismo, ya que para el buen desarrollo de gobierno es menester que cada poder ejerza sus funciones esenciales sin poderlas delegar a otro

23.- Cfr. BLUNSTCHLI citado por Mariano Cotonado, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, 3a. ed. rev., 1a. reimpres., UNAM, México, 1977, p. 130

(Verbigracia: si el Congreso de la Unión concediera facultades al Poder Judicial para legislar en materia de arrendamiento). Salvo que la Constitución en casos concretos así lo señale.

En el gobierno mexicano, los tres Órganos Supremos del Estado, no cumplen sus funciones de una manera aislada e independiente respecto a cada uno de los otros, sino que nuestra Constitución dispone una íntima relación, intercambiando sus atribuciones. En este sentido el poder Ejecutivo realiza labores legislativas, el Legislativo labores administrativas y ambos poderes en ocasiones desempeñan funciones jurisdiccionales, en tanto el poder Judicial también desarrolla actividades administrativas.

Lo anterior se podrá comprender mejor si nos remitimos a la Constitución que nos rige, la cual es muy clara al conceder atribuciones como las que a continuación explicaremos.

El Ejecutivo Federal colabora en la formación de leyes y decretos, al poseer la facultad para iniciar leyes (art. 71 fracc. I de la Constitución).

Otra actividad colaborativa entre Ejecutivo y Legislativo, se revela al tener el primero, que promulgar las leyes elaboradas por el segundo, es decir, que el Ejecutivo debe certificar la autenticidad de los mandatos legislativos emanados del Congreso, para que sean acatados en toda la República (art. 89 fracc.I constitucional.)

La declaración de guerra, que haga el Congreso en vista de los datos presentados por el Ejecutivo (art. 73 fracc. XII de la Constitución), es otro ejemplo de colaboración.

Finalmente, el Poder Judicial, por su especial naturaleza, consagrada a la aplicación de la norma general para dirimir conflictos de derecho o intereses entre los gobernados, mantiene en menor grado contactados y relaciones de colaboración con los otros poderes.

B) CONTROL

Para lograr la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno, no basta con que los distintos poderes federales colaboren entre sí, ya que es menester para el buen despliegue de sus actividades, que verdaderamente cumplan con las obligaciones y facultades encomendadas, que realicen sus deberes de modo eficiente. Sin embargo, en muchas ocasiones a los titulares y funcionarios de los diferentes órganos federales, se les puede presentar el deseo de ampliar el campo de acción que les ha sido delegado, atribuyéndose funciones que no les pertenecen, o extralimitándose dentro de las que les han sido asignadas, a grado tal de transgredir la norma constitucional. Para que esto no suceda, es necesario, que a la par de entablarse una cooperación entre los poderes, también haya una vigilancia mutua. Es entonces cuando surgen las medidas de los poderes estatales, que tiene como finalidad evitar, el exceso de "poder" de cualquiera de ellos.

En cuanto a las vías de control interórganos estatales, es decir, la distribución del control del poder político, entre los órganos del estado, es nuestra Carta Magna nuevamente, la que marca la pauta a seguir.

Una medida de control de que es titular el Congreso, la encontramos en la primera parte de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, que establece, que éste

debe dar las bases sobre las cuales el ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación para probar esos mismos empréstitos y para reconocer y pagar mandar la deuda nacional. La fracción XXVI del precepto citado determina el hecho de conceder, o no, licencia al Presidente de la República.

Por otro lado, el artículo 76 constitucional, señala como facultades exclusivas del Senado: el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, además de la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el mismo, fracción I; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, estas facultades si bien son de control podrían parecer colaborativas fracc. II; autorizar las salidas de tropas nacionales, fracción III; dar consentimiento para que el Ejecutivo de la Unión disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fracc. IV; así como otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación así como solicitudes de licencia de los mismos funcionarios que le somete el Presidente de la República, fracción VIII.

El Ejecutivo Federal posee en cambio, la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley, aprobados por las Cámaras, y deshecharlos total o parcialmente, para ser devueltos a la Cámara de origen con las observaciones hechas, y donde se discutirá nuevamente, y sea votado por dos tercios del total de votos de cada Cámara (artículo 72 constitucional, incisos a, b, y c). Esta figura se conoce jurídicamente como "veto", y es uno de los poderes mas eficaces que tiene el Presidente sobre el Poder Legislativo. Se equipara a un derecho de veto de las leyes o decretos, aprobación de los mismos, y que podría ser destruido únicamente obteniendo la mayoría indicada para ambas Cámaras. En la práctica mexicana, se dificulta conseguir dicha mayoría,

pues el partido al que pertenece el Presidente, ocupa la mayor parte de los curules del Congreso y apoya cualquier decisión suya.

De los tres poderes enumerados por el artículo 49 de la Constitución, los dos primeros están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el Judicial, carece de los atributos de aquellos otros poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la de legislador contenida en su ley; está desprovisto de toda fuerza material también. Sin embargo el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder otorgada por la Constitución, por medio de ellas, el poder judicial se coloca a la altura de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema. (24)

Efectivamente, mediante el juicio de amparo el Poder Judicial conserva y restablece el equilibrio de nuestro régimen federal de gobierno, en el supuesto de que la federación vulnere o restrinja la autonomía de las entidades federativas, o cuando estas invadan el ámbito competencial de la autoridad federal (artículo 103 constitucional). Asimismo, la judicatura mexicana mantiene el estado de legalidad, protegiendo a los gobernados contra actos de autoridad, que violen las garantías individuales, consagradas por los artículos 1 a 24 de nuestra ley suprema.

El Poder Judicial salvaguarda el sistema federal conferidas por el artículo 105 constitucional.

Analizados los mecanismos de colaboración y control, estudiaremos en detalle al Órgano Ejecutivo en el próximo apartado.

24.- Cfr. TENA Ramírez, Felipe. *Op. cit. Derecho Constitucional*, p. 245

EL ÓRGANO EJECUTIVO

Con la expresión "Poder Ejecutivo" se pretende evocar al órgano y a la función que son ejecutivos.

Órgano es la parte de un ente organizado, destinado para desempeñar una función necesaria para la vida. La función se traduce como la actividad ejercida por un elemento vivo, órgano o célula (25). Podemos deducir entonces, que no existe órgano que no tenga que desempeñar una función, y que no hay función que no sea desempeñada por un órgano. Continuando con este símil, diremos que es el Poder Ejecutivo el órgano o la parte que realiza el movimiento permanente de gobierno (26).

Es necesario distinguir-como dice Gabino Fraga-entre el órgano y su titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano (27).

El órgano ejecutivo monopoliza el privilegio de ejecutar las decisiones del poder público, e interviene en el cumplimiento de todas las funciones estatales; primeramente en la función política y administrativa, que constituye su principal dominio, pero también en la función legislativa, para hacer ejecutorios los mandatos legales mediante la promulgación, y para asegurar la ejecución de ellas mediante la reglamentación; interviene, finalmente, en la función jurisdiccional (28).

25.- Cfr. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado México, 19931663 pags., pp.487 y744

26.- Recordemos que el "gobierno" comprende las tres ramas del poder estatal en sentido amplio y un sentido restringido se denomina el poder ejecutivo.

27.- Cfr. FRAGA, Op. cit. Gabino. p. 128

28.- Cfr. HAURIQU, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Editorial Reus, Madrid, 1927, 588 pags., p. 436

Suelen dividirse las funciones del órgano ejecutivo en políticas administrativas; las primeras abarcan la dirección general de los negocios estatales, la representación frente a los diferentes países del mundo, y la organización de un sistema determinado de gobierno; las segundas comprenden el cumplimiento ordenado de los servicios públicos, así como de los detalles de los negocios. Todas estas funciones están contenidas en nuestra ley suprema. (29)

Es necesario decir, que el adjetivo "ejecutivo" nos hace pensar que este órgano es un mero ejecutor y que su actividad se reduce a la aplicación de las decisiones de los otros órganos del poder, pero esto dista mucho de ser cierto. El Poder Ejecutivo tiene las riendas del poder político, y es el motor primario y principal del dinamismo estatal. Se puede asegurar que es el centro de la maquinaria política del Estado, y que recibe de esta última el movimiento y la acción, pues vano resultaría el esfuerzo de crear buenas leyes, o de dictar sentencias justas, si aquellas no se cumplen, y estas no se llevan a cabo. La actividad y la fuerza son las características distintivas de este poder.

La función del órgano ejecutivo es continua. Esta continuidad funcional se debe a la necesidad de resolver los problemas cotidianos de la vida nacional, y que la mayoría de las veces no pueden esperar. Por lo que se hace imprescindible, que constantemente funja como órgano vigilante de los acontecimientos políticos y administrativos estatales, y que actúe de manera pronta y precisa.

Recordemos, que no obstante la importancia del órgano legislativo, éste es más lento para deliberar sobre la posible solución para un problema concreto, además

29.- Cf. CORONADO, *Op. cit.* p. 170.

no labora más que en el período de sesiones ordinarias, por lo que el Congreso tiene un receso en sus actividades. En cuanto al Poder Judicial ya sabemos que para echar a andar la función de administrar justicia es requisito el impulso de parte interesada. Es decir, que tanto el órgano legislativo como el órgano judicial solo actúan de modo intermitente mientras el ejecutivo no puede detenerse jamás.

Los estados de emergencia, el mando de las fuerzas militares, la dirección de las relaciones internacionales, la expansión burocrática y en síntesis, cualquier actividad que requiera conocimientos técnicos, planificación, centralización, desarrollo económico, etcétera, influye en hacer del ejecutivo el poder "fuerte" y motor primero de la dinámica constitucional. (30)

"Lo que caracteriza al gobierno contemporáneo-como afirma Carpizo-es la existencia de un ejecutivo fuerte o muy fuerte". (31)

Nuestras leyes fundamentales de 1857 y de 1917 han depositado el Poder Ejecutivo de la Federación en "un sólo individuo" denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" o "Presidente de la República" (arts. 80 y 84 respectivamente).

Las citadas constituciones, encomiendan o confían el ejercicio de la administración pública a una sola persona. Debe entenderse pues, como acertadamente apunto Burgoa que "el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República ni

30.- Cfr. BIRDART Campos Germán J. *El Derecho Constitucional del Poder*, T.II, EDIAR Argentina 1967, 425 pags., p.20
31.- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, 9a. ed., Edit siglo XXI, México, 1989 - p. 19

este es su jefe como indebidamente suele llamársele. (32). En este orden de ideas, es el Presidente el depositario único de dicho poder, que cuenta con el auxilio, para el desarrollo de su cargo, de múltiples colaboradores, conformando así el órgano ejecutivo.

Es conveniente recordar los conceptos que se han dado de formas de Estado y formas de gobierno para comprender el tipo de sistema que adopta nuestro país. Hay que aclarar que las concepciones teóricas que se han formulado respecto de dichas formas, no constituyen una unidad de criterios, por lo que varios autores difieren en cuanto a sus definiciones. A continuación daremos algunos puntos de vista de expertos en la materia.

El doctor Miguel Acosta menciona que la forma de Estado hace referencia al todo del Estado, a la estructura jurídica política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario y en su composición jurídica; y señala que las formas de Estado pueden ser: monarquía absoluta, monarquía constitucional, república central o república federal, la forma de gobierno señala el mismo Doctor Acosta se refiere a una parte del todo del Estado, que son los órganos mediante los cuales se ejerce el poder. La forma de gobierno puede ser parlamentarista o presidencialista, según haya preeminencia del órgano legislativo o del órgano ejecutivo respectivamente (33).

Las definiciones de Miguel Acosta parecen acertadas "prima facie", sin embargo, recordemos que la monarquía ha sido considerada desde Aristóteles hasta Montesquieu como una forma gubernamental; por lo que este podría ser el lado débil de su tesis.

32.- BURGOA Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* Diccionario., p. 349

33.- ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* pp. 70-73

El Estado, señala por su parte que el Dr. Ignacio Burgoa, "es una institución pública con personalidad jurídica, es una entidad de derecho".(34) El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece.

Ambos autores coinciden en que la forma de Estado puede ser tanto central como federal, y que el gobierno es necesariamente una parte del Estado, más no el Estado.

Creemos sin lugar a dudas que el estado es un todo que se integra por varios elementos y según la teoría del estado son: orden jurídico, población, territorio, soberanía, gobierno y finalidad. Nosotros añadiríamos una identidad nacional basada en un pasado común.

Por otra parte, hoy en día se suele hablar de un jefe de Estado y de un jefe de Gobierno, es decir, de un personaje que represente la unidad estatal o nacional en el primer caso, y de un personaje que desarrolle la administración y la política nacional en el segundo. Un ejemplo de lo anterior es la conformación estatal y gubernamental de Inglaterra, donde la Reina Isabel II es la Jefe del Estado por ser símbolo patrio de tradición añeja y que sin embargo no realiza ninguna labor gubernativa, aunque a veces forma parte de ciertas actividades de protocolo, como la apertura de sesiones de la Cámara de los Lores. Contrariamente a las actividades realizadas por la

34.- Cfr BURGOA Orihuela, Ignacio, *El Estado* 1ª ed, Porrúa, México, 1970. 315 págs., p. 197

reina, el primer ministro John Major, es el verdadero conductor de las riendas políticas de la nación inglesa. Otro ejemplo lo hallamos en España, ya que S.M. Juan Carlos de Borbón es el representante supremo de la unidad Española y desempeña generalmente funciones protocolarias. en cambio Felipe González como presidente, es el encargado de concretar las acciones administrativas y políticas.

De lo arriba mencionado no debemos pensar que el jefe de Estado es una mera figura decorativa, sin voluntad propia, por el contrario, al ser uno de los símbolos nacionales en cualquier momento, a nombre del estado, puede pedir cuentas de una mala conducción política o administrativa del jefe de Gobierno. Se puede decir sin temor a errar, que en ocasiones constituye un freno para ciertas actividades realizadas por los órganos máximos del estado.

En México el presidente representa estas dos figuras; por un lado simboliza la identidad nacional, la unidad del país al elejirse como jefe de Estado, y por otro, es el ejecutor de las acciones políticas y administrativas. Por lo tanto, el poder que detenta el primer mandatario mexicano se ve duplicado, ya que las objeciones que pudiera oponer el jefe de Estado se reducen a las que su propia conciencia le imponga. Este tema será analizado con mas claridad en el apartado siguiente.

El Estado mexicano, en virtud del ejercicio de su soberanía, tiene la cualidad de ser un Estado independiente frente a otros, es decir puede autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado o de gobierno.

La forma de Estado adoptada por México es la de una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos. Hoy en día podríamos decir entidades federativas autónomas siguiendo el criterio de la teoría constitucional en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. (artículo 40 constitucional)

Una vez hecho el estudio del Organó Ejecutivo, haremos en el siguiente apartado un análisis de uno de los extremos en que puede caer el sistema presidencial.

4. EL PRESIDENCIALISMO

Tanto en los países capitalistas, como en los hoy declinantes socialistas o comunistas, es característica la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y en la toma de las decisiones políticas estatales. Esta aberración, es válida para sistemas presidenciales, parlamentarios o de gabinetes.

Macgregor Burns afirma que "los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las asambleas populares y las legislaturas, que el siglo XIX y los principios del XX se señalan por la formación de los partidos y se pregunta si actualmente, en todo el mundo estamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo". (35)

En el caso particular de México, es evidente que el sistema de gobierno adoptado por los constituyentes de 1857 y 1917, con predominio del ejecutivo, es lógico. Pero cuales son las causas que originaron este régimen?

No olvidemos, que al independizarse nuestro país, y a falta de ley fundamental, se tomaron como modelo para elaborarla, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, y la constitución de Cádiz de 1812. No hay que olvidar tampoco que el primer sistema presidencial que existió lo hallamos en la Constitución

35.- MACGREGOR Burns, James. *Gobierno Presidencial (el Crisis de la Soberanía)*, 1a. ed., Limusa Wiley S.A., México, 1967, 438 pags., pp. 416-417.

norteamericana de 1787; por ello se considera hoy día que dicha Constitución configura el sistema presidencial clásico o puro. Su nota característica radica en la amplitud de facultades otorgadas constitucionalmente al presidente, cuyo ejercicio es controlado y fiscalizado por los otros dos poderes, con la finalidad de lograr un perfecto balance entre los diferentes órganos gubernativos.

Los constituyentes mexicanos, al acoger este régimen, concedieron en el texto constitucional amplios poderes al Presidente de la República. Sin embargo a diferencia de los norteamericanos, descuidaron asegurar el equilibrio entre los tres poderes constituidos del Gobierno Federal, a través de un efectivo sistema de controles recíprocos o "checks and balances" (frenos y contrapesos).

Parafraseando a Carpizo diremos que un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando este vigilado o supeditado al sufragio universal, y sus actos estén delimitados dentro de la ley suprema. (36)

El sistema mexicano es "presidencialista", es decir, que el ejecutivo federal, o mejor aún la persona que lo encarna por un período sexenal, ejerce una supremacía sobre los otros dos poderes federales.

A criterio de Jorge Carpizo las causas de predominio del presidente mexicano son:

"a) Es el jefe del partido predominante, partido que esta integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

36.- Cfr. CARPIZO, Jorge, *Op. cit.*, *El Presidencialismo...* p. 221

"b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

"c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

"d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

"e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

"f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

"g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

"h) Las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

"i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

"j) El Gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

"k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione." (37)

Algo que Carpizo menciona en esta lista, aunque no muy claramente en el inciso "h", es lo relativo a las facultades constitucionales del presidente para legislar. En nuestra opinión una de las causas más importantes de la hegemonía presidencial.

Se pueden dividir en cuatro las funciones legislativas del Presidente, plasmadas en la Constitución:

1.- En situación de extrema emergencia (artículo 29), mediante decreto, el Presidente puede suspender las garantías individuales en favor del interés colectivo para afrontar un caso apremiante que ocurra en la sociedad. Dicha suspensión se acordará conjuntamente con ciertos funcionarios integrantes del órgano ejecutivo, que el mismo artículo menciona.

2.- Tratándose de medidas de salubridad. De manera implícita el artículo 73 fracción XVI dice es el presidente y no el Congreso de la Unión, quien puede dictar las medidas preventivas necesarias para el caso de epidemias graves o de peligro de

37.- CARPIZO Macgregor, Jorge. *Op. Cit. El Presidencialismo*. pp. 25 y 26

invasión de enfermedades exóticas en el país, así como las medidas en contra del alcoholismo, sustancias que envenenen al individuo o las que pretendan combatir la contaminación ambiental.

3.- La facultad reglamentaria que ejerce el Presidente (artículo 89 fracción I), mediante la cual debe promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión ante la imposibilidad del Congreso de prever hasta la más mínima situación que se presente en la realidad, es que se establece esta facultad en el ejecutivo, para que la ley sea exactamente observada.

4.- La regulación de la economía nacional; así lo establece el párrafo 2 del artículo 131. Con esta facultad, el presidente puede permitir la importación de productos, la exportación de bienes, así como aumentar o disminuir cuotas arancelarias, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país o la estabilidad de la producción nacional.

De las facultades legislativas precedentes, las que más contribuyen al fortalecimiento del ejecutivo son las dos últimas, ya que conceden un amplio margen de acción. Las primeras se presentan irregularmente.

Facultades como las de nombramiento se encuentran reguladas tanto por el artículo 89 constitucional en algunas fracciones, como por leyes secundarias y reglamentos, pero esto será objeto de un tema posterior. Hay además otras facultades presidenciales diseminadas dentro de nuestra carta suprema, pero al no ser esta una investigación jurídica sobre el presidencialismo las omitiremos.

Para concluir este capítulo diremos que no obstante las grandes facultades que se han otorgado al presidente por vía constitucional, hay otras que posee por vía fáctica o del sistema político, tal es el caso de ser el jefe del partido político más fuerte del país.

Todo contribuye enormemente al engrandecimiento de un personaje que toma el carácter casi de Dios nacional, o como diría Neruda del Presidente mexicano, "...emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real de Inglaterra". (38) La consecuencia de vivir en el presidencialismo es, que la colectividad y en sí todo el aparato gubernamental, dependen de un solo hombre que en cualquier momento, y sin impedimento, puede supeditar el interés general al suyo propio, como ha venido sucediendo en los últimos sexenios.

Uno de los puntos fundamentales para combatir el presidencialismo, es limitar mediante reformas racionales, las facultades de nombramiento del presidente de México. Para tener una perspectiva de la problemática que encierran estas, es imprescindible analizar las raíces histórico-legislativas de la actual normatividad de designación mexicana.

38.- NERUDA, Pablo. *Confucio que he vivido. Memorias.*, Sciv-Barral, España, 1981, p. 231

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICO CONSTITUCIONALES DE LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Tres han sido las etapas históricas fundamentales que han condicionado la evolución de nuestro país, y que han dado lugar a la agitada y paulatina integración de la nacionalidad mexicana: Independencia, Reforma y Revolución, las cuales representan las tres cartas constitucionales, que, entre nosotros han cobrado realidad y vigencia. La de 1824, con la cual nació prácticamente la nacionalidad en México, ya que fue la primera carta fundamental independiente, pues recordemos que la de Apatzingán con 10 años de antelación, fue instaurada cuando aún estábamos en pie de lucha por alcanzar nuestra independencia política; la de 1857, asienta la consolidación de nuestra nacionalidad, paralelamente a la reforma, liberal que la completo, y que se tradujo en un símbolo patrio a raíz de la intervención francesa; y la de 1917, cristalización jurídica de la revolución mexicana con la cual parece integrarse nuestra nacionalidad, y que constituyo, sin duda el nacimiento del constitucionalismo social sobre la faz de la tierra. (39)

No obstante en la trascendencia de estos capítulos históricos de la vida nacional, no debemos olvidar que, hubieron también otros acontecimientos y otros documentos fundamentales, que aunque efímera su duración, rigieron el panorama patrio. Tal es el caso de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz, o el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán), por mencionar algunos.

39.- Cfr. SAJEG Helu, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*, edit. PAC, 1a. ed. 1978, 2a. reimpres., 1986, México, págs. p.7

En este entendido procuraremos analizar los precedentes históricos de las facultades en estudio, no solo en las constituciones de 1824, 1857 o la 1917, sino también en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, Bases Orgánicas de 1843 y Acta de Reformas de 1847.

1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ 1812

Constitución emanada de las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre. Suspéndida por el Virrey Venegas, poco después fue instaurada por Callejas al año siguiente en algunas de sus partes. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el régimen absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de Septiembre del mismo año, con lo que concluyó temporalmente la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución.

En marzo de 1820 como resultado del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En México se adelantaron a presentarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el Virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo. (40)

La Carta de Cádiz, como lo manifiesta el maestro Tena, es fundamental, por haber regido los movimientos preparatorios a la emancipación, así como por la influencia que ejerció en varios de nuestros documentos constitucionales. (41)

Así, el primer antecedente lo encontramos en el artículo 171 de la Constitución Política de la Monarquía Española, que establece lo siguiente:

"Artículo 171.- Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

40.- Cfr. TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1991*, 16a. ed., Porrúa, México, 1991, 1102 págs., p. 59
41.- Cfr. IDEM.

"Cuarta; Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales a propuesta del Consejo de Estado. (...)

"Sexta: presentar candidatos para todos los obispos y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, a propuesta del Consejo de Estado. (...)

"Octava: Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales. (...)

"Décima: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules. (...)

"Décimo sexta: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho". (...)

Para entender mejor este artículo, lo desglosaremos y explicaremos.

El primer párrafo de este artículo 171, se entiende como, que a parte del privilegio que correspondía al Rey, de confirmar o autorizar una ley o estatuto, también debía publicarlos, haciéndolos del conocimiento general para que fuesen obedecidos.

De la fracción cuarta se desprende, que el monarca podía elegir o señalar a alguien, para un cargo de juez o ministro de justicia, de cuales quiera juzgados civiles o penales, de los hombres propuestos por el cuerpo consultivo que entendía de los negocios mas importantes del Estado.

De la fracción sexta, se derivaba la posibilidad del Rey de presentar a los postulantes o personas que pretendían alcanzar un cargo o título episcopal, así como de cualquier puesto de la iglesia. Esto, en uso de su derecho real de introducir a los líderes espirituales idóneos, siempre y cuando fueran propuestos previamente por el Consejo estatal.

Tanto la fracción cuarta, como la sexta, contienen facultades de nombramiento del supremo jefe, condicionadas al Consejo de Estado.

Por ser claras, las fracciones octava, décima y décimo sexta, del citado artículo 171, prescindiremos de explicación alguna, limitándonos a decir que se clasifican como facultades monárquicas de nombramiento libre.

2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (Sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814.)

Las disidencias entre los vocales de la junta de Zitácuaro y los triunfos militares de Morelos, desplazaron hacia este último la dirección del movimiento insurgentes.

Don José Ma. Morelos y Pavón convocó a un Congreso, estableciendo en Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813 y compuesto por seis diputados que nombró Morelos (como propietarios los vocales de la junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Verdugo; como suplentes Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Munguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpán).

En la sesión de aperturas leyeron los 23 puntos, que con el nombre de "Sentimientos de la Nación" redactó Morelos para la Constitución.

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a huir de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amenazada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, el clima social obstaculizó su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre

15, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe de los insurgentes Mier Teran disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes. (42)

Las palabras iniciales del Decreto Constitucional de 1814, nos dan idea sobre cuales eran los propósitos, y cual la importancia que pretendía revestir este documento. El texto introductorio dice:

"El supremo Congreso mexicano, deseoso de llenar la heroicas miras de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación, y substituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración que, reintegrado a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una constitución justa y saludable". (43)

El Doctor Burgoa apunta que la Constitución de Apatzingán (Decreto Constitucional) de 1814 establecía un ejecutivo orgánicamente hablando, no así funcional, compuesto por tres individuos con "igualdad en autoridad". Dicho órgano tripersonal se auxiliaría a su vez de tres secretarios. (44)

Este Decreto Constitucional, en su capítulo XII denominado "De la autoridad del Supremo Gobierno", menciona lo que consideramos un segundo antecedente de las facultades presidenciales materia del presente estudio. Su artículo 164 a la letra dice, refiriéndose que al Supremo Gobierno toca:

42.- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes...Op. cit.* p. 28

43.- *IDEM*, pag. 32

44.- Cfr. BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 7a. ed., Porrúa Mexico, 1989, 1058 págs., p. 744

"Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de 48 horas al tribunal competente.

Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra ellos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiesen al mismo Congreso dentro de 24 horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de causa".

Comencemos por examinar este artículo realizando un desmembramiento e interpretación de los términos utilizados.

"Suspender" según nos lo indica el Diccionario de la Real Academia Española es "Levantar, colgar o detener una cosa en lo alto o en el aire". (45) En el sentido que nos interesa es privar de modo temporal o alguien del sueldo o empleo que tiene. (46)

"con causa justificada". Se refiere a que el motivo para suspender debe ser conforme a la justicia o razón.

"a los empleados a quienes nombre", las personas que el Supremo Gobierno no haya destinado a realizar un servicio público.

"con calidad de remitir lo actuado dentro del término de 48 horas al tribunal competente", es decir con la condición o requisito de evitar lo que se ha realizado en un transcurso de 48 horas al tribunal que incumbe.

45.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA *Diccionario de la Lengua Española* 20ª ed. t II, Madrid 1984.
46.- IDEM

De lo anterior se puede colegir que la primera parte de este artículo 164 condicionaba al Supremo Gobierno a suspender únicamente a los empleados que nombró con motivo justificado.

La segunda parte del mismo artículo continúa diciendo:

"Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra ellos sospechas vehementes de infidencia" (...)

Estas líneas están muy ligadas con la primera parte del artículo. Lo que el Legislador quería decir es que, no solamente podían ser suspendidos por Supremo Gobierno los empleados a quienes nombró, sino también aquellos nombrados por el Congreso cuando el mismo Supremo Gobierno imagine que dichos empleados ya no son dignos de su confianza.

..."remitiendo los documentos que hubiesen al mismo Congreso dentro de 24 horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa". Estas líneas nos dicen, que el Supremo Gobierno debía enviar al Congreso los documentos en los que fundaba sus sospechas en un término de 24 horas. Posteriormente el Congreso declararía si eran justificadas las sospechas o si no eran lo suficientemente convincentes para suspender a los empleados.

Esta segunda parte del artículo puede clasificarse como continente de una facultad de remoción supeditada a la decisión del Congreso.

Hay otra prohibición de remoción de empleados para el Supremo Gobierno que se señala en este decreto constitucional, se encuentra en la primera línea del artículo 167 que a continuación transcribimos:

"No podrá el Supremo Gobierno:

"Artículo 167.- Deponer a los empleados públicos (...)"

El artículo anterior nos da a entender que el gobierno no podía separar de su cargo a los empleados públicos, independientemente de quien los haya nombrado, pero además debía observar lo dispuesto en el artículo 164 si el supuesto jurídico lo exigía.

3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, 1824

El hecho de que el primer Congreso constituyente se haya declarado convocante, determinó que el segundo se denominará también constituyente. Las principales discusiones sobre el régimen que debía adoptar nuestro país ocurrieron en el año de 1823, concluyendo con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (31 de enero de 1824). El propósito de esta Acta era el establecer una plataforma política que orientase los trabajos y fijaran puntos fundamentales de la Federación. De las cuestiones que quedaron pendientes por el Acta serían resueltas en la elaboración de la constitución definitiva. (47)

Debemos traer a la memoria que por estos años y como consecuencia de la reciente emancipación de México de la Corona española, surgieron dos tendencias políticas, la de los centralistas y la de los federalistas. Los primeros se dividían en dos corrientes, los que apoyaban a la casa Borbón y los que apoyaban a Iturbide; ambos se calificaban de conservadores. Los segundos eran los verdaderos insurgentes, y a diferencia de las dos tendencias anteriores, siempre fueron republicanos y presionaron para que México adoptase la consiguiente forma de gobierno con la esperanza de que el país alcanzaría la felicidad con el simple hecho del libre y espontáneo funcionamiento de las instituciones respectivas. Cabe destacar también que esta constitución consagró el carácter federal del Estado mexicano, depositando el poder en un solo individuo y a imitación fuera de toda lógica, de la Carta norteamericana, creó la vicepresidencia. (48)

47.- Cfr. MORENO, Daniel *Derecho Constitucional Mexicano, 11a. ed., Porrúa, México, 1991*, 504págs., p.119

48.- Cfr. BURGOA, Onihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional...Op. cit.* pag. 747

En la carta fundamental del 4 de octubre de 1824 localizamos la facultades de nombramiento del ejecutivo en el artículo 110 y que a continuación citaremos.

"Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

"IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. (...)

"VI. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

"VII. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

"VIII. Nombrar, a propuesta interna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito. (...)".

Las facultades de nombramiento contenidas en la fracción VI, están sujetas a la aprobación del Senado o del Consejo de Gobierno según sea el caso. De la fracción VII se desprende una facultad condicionada a lo dispuesto por los textos legales. Finalmente la fracción VIII de este artículo, da oportunidad al presidente de elegir de modo "libre" a los funcionarios judiciales propuestos por la Corte Suprema.

En cuanto a la remoción, la fracción IV apunta que el titular del ejecutivo puede prescindir de los servicios de sus secretarios, cuando lo juzgue conveniente y sin impedimento alguno.

Respecto a la remoción de los funcionarios mencionados en las fracciones VI, VII y VIII no se indica nada por la Carta Máxima de 1824. Sin embargo, creemos que la posibilidad de removerlos podría ser por influencia presidencial.

4. LEYES CONSTITUCIONALES (CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836)

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta el año 1835. Ella misma había establecido que no se podría modificar sino hasta 1830. Las legislaturas estatales habían propuesto reformas pero para respetar aquel proyecto se fueron postergando.

Las fuerzas centralistas y conservadoras que habían sido vencidas en los primeros congresos se fueron robusteciendo e intentaron llegar al poder. Contaban con un factor externo favorable; el no reconocimiento de la independencia por parte de España, y la anarquía imperante, en lo interno. (49)

Rabasa resume este período histórico del modo siguiente: "En 1835, el gobierno se determinó a acabar con el gobierno federal. El Congreso, que se limitaba a reformar la Constitución legalmente debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse constituyente, para dar una carta nueva de todo a todo". (50)

Los datos anteriores muestran evidencia de que en 1835 el congreso estaba integrado en su mayoría por conservadores; con un pequeño sector de moderados, que consiguieron algunas concesiones para los reformistas; que se hallaban reducidos a una íntima minoría.

49.- Cfr. MORENO, Daniel. *Op. cit.* p. 130

50.- RABASA, Emilio. citado por Daniel Moreno *Op. cit.* p. 132 y 133

El proyecto de reformas quedó a cargo de una comisión. "La denominación, después de arduas discusiones, de dejó en 'bases constitucionales expedidas por el congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835', aunque su aprobación llegó hasta el año siguiente". (51)

Entre los conflictos internos y la guerra con Texas, el congreso constituyente prosiguió su tarea. La nueva ley se dividió en siete estatutos, por lo que a la constitución centralista en estudio, se le conoce también como Constitución de las Siete Leyes. (52)

La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835. Las siete restantes se publicaron conjuntamente. El Congreso terminó la constitución el 6 de diciembre de 1836, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el 30 del mismo mes y año. (53)

Se establecía en este ordenamiento legal supremo, la composición del gobierno por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a los cuales correspondían respectivamente el Presidente, el Congreso y los Tribunales. Además había un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros elegidos combinadamente por las Juntas Departamentales y el Congreso. Las funciones de este supremo poder eran las de evitar cualquier abuso de poder, valga la expresión, por parte de los tres clásicos poderes.

51.- MORENO, Daniel. *Op. cit.* p. 135 y 136

52.- Cfr. TENA Ramírez, Felipe. *Op. cit. Leyes...* p. 202

53.-Cfr. IDEM

La cuarta de estas leyes constitucionales trata la organización del Supremo Poder Ejecutivo. En sus artículos 15 y 17 se contienen algunas facultades de nombramiento del Presidente.

"Artículo 15.- son prerrogativas del Presidente de la República: (...)

"VI. Nombrar libremente los secretarios de despacho, y poderlos mover siempre que lo crea conveniente.

"VII. Elegir y remitir a las Cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno, en todo los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del consejo, oportuna esta medida. (...)"

El punto sexto no necesita mayor explicación, el séptimo podría parecer curioso, ya que de los documentos analizados no habíamos encontrado facultad alguna para un nombramiento tan efímero, que solo duraría una o varias presentaciones ante los congresistas, por parte de oradores convincentes que apoyen la postura gubernamental, es decir, la política del Ejecutivo.

El artículo diecisiete de este ordenamiento constitucional, concede como atribuciones del Presidente de la República:

(...)

"X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley.

"XI. Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo.

"XII. Remover a los empleados diplomáticos, siempre que lo juzgue conveniente.

"XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del senado y en estos últimos, a la Cámara de diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.

"XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.

"XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional, (...)"

La fracción décima se relaciona con el numeral 21 de la misma ley cuarta que establece la composición del Consejo de Gobierno por 13 miembros (2 eclesiásticos, 2 militares y 9 civiles). Asimismo establece este punto la colaboración del Congreso, al remitir al ejecutivo una lista de treinta y nueve candidatos. Este Consejo, como lo indica su nombre, era un órgano de consulta del Presidente, asemejándose a una figura gubernativa francesa que aún subsiste.

La décima primera. habla de los gobernadores, de los departamentos, que serían el equivalente en la actualidad a los gobernadores de Estado; la junta departamental proponía, el Presidente designaba y el Consejo aprobaba. La décimo segunda fracción concede al Presidente la posibilidad de remover a los empleados diplomáticos a criterio suyo, no obstante la fracción décimo tercera, establecía la colaboración del Congreso General de la Nación en la designación de elementos del servicio exterior, del ejército y de Hacienda.

La fracción décimo sexta, sujetaba al jefe del ejecutivo a observar las normas secundarias en relación a los empleados militares y de oficina.

Por otra parte, el presidente proponía en conjunto con el Consejo y el Ministerio, una lista de posibles magistrados que suplirían las ausencias de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La propuesta era ratificada por la Cámara de Diputados. Todo esto se desprendía de la fracción décimo quinta en relación con los numerales 10 y 11 de la quinta ley.

De la remoción. los artículos 15 y 17, en sus fracciones VI y XII respectivamente, facultaban al ejecutivo para que a discreción prescindiera de los secretarios de despacho o agentes diplomáticos.

5. BASES ORGÁNICAS DE 1843

En agosto de 1841 el General Paredes Arrillaga encabezó un movimiento en contra del Presidente Bustamante; este en un principio trató de aplacar a sus enemigos, pero al ver que ya nadie lo apoyaba prefirió dejarles el campo libre. En vista de ello, Paredes, Valencia y Santa Anna elaboraron un plan llamado de Tacubaya (28 de septiembre), en el cual se declaraban suprimidos los poderes y se prescribía la reunión de un congreso que reformase la constitución, y el nombramiento, entre tanto, de un ejecutivo provisional. Bustamante aprobó el plan en los convenios firmados en Estanzuela (6 de octubre) y abandonó el país. Santa Anna fue nombrado jefe del ejecutivo provisional (7 de octubre). Elegido el congreso que habría de dar un nuevo código político al país y conocido el segundo proyecto de constitución elaborado por éste, los conservadores y centralistas el 3 de noviembre de 1942 organizaron levantamientos contra el constituyente. El general Bravo que detentaba el poder ejecutivo en ausencia de Santa Anna, concedió razón a los rebeldes. El congreso optó por disolverse, para remplazarlo, Bravo formó una junta de notables (23 de diciembre); resultado de la labor por ella realizada fueron las "Bases de la Organización Política de la República Mexicana", sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843.

Las Bases Orgánicas de 1843, al igual que la constitución centralista de 1836, planteaban que la composición del ejecutivo debía ser integrada por un Presidente elegido en forma indirecta que podía ser reelegido; si bien no establecía una vicepresidencia, confería una suplencia temporal y definitiva del Presidente al que lo fuese del Consejo de Gobierno. Este último se componía de trece miembros. (54) A diferencia de la carta de 1836 suprimía al Supremo Poder Conservador.

54.- Cfr. BURGÓN Oñihuela, Ignacio. *Op. cit. Derecho Constitucional...* p.742

Las facultades que nos interesan se encuentran en el siguiente precepto:

"Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

"III. Nombrar con aprobación del Senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, y removerlos libremente.

(...)

"VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las bases y las leyes.

(...)

"VIII. Suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus ordenes. Si creyese que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.

(...)

"XXIX. Nombrar oradores del seno del Congreso, que concurren a las Cámaras cuando lo estimare conveniente, para manifestar y defender las opiniones del Gobierno".

La fracción II contiene una facultad de tipo libre, mientras que las fracciones III y VI están condicionadas, la primera a la autorización del Senado y la segunda al

ceñimiento de la ley. La última fracción VIII la facultad presidencial de suspensión de salarios o empleados gubernamentales que infrinjan ordenes. La última fracción citada faculta al titular del ejecutivo a designar a una persona con gran elocuencia para disertar en defensa de cualquier postura que adopte el gobierno.

6. ACTAS DE REFORMAS 1847

Durante el año de 1846 cuando el país era agredido por los texanos ayudados por Estados Unidos, se restaura la forma federal. El 4 de agosto, el general Mariano Salas ideó el "Plan de la Ciudadela", que desconocía el régimen centralista y pugnaba por la formación de un nuevo Congreso. A dicho Plan fue invitado a sumarse Antonio López de Santa Anna. El Congreso debería reunirse según la convocatoria, el 6 de diciembre de 1846. Uno de los primeros actos realizados por el nuevo Congreso consistió en designar a Santa Anna como Presidente interno de la República y a Gómez Farias como vicepresidente (Decreto de 26 de diciembre de 1846), a la vez que restablecía la vigencia de la Constitución de 1824 que debía regir en tanto no se elaborara la nueva constitución. Era evidente que la Constitución de 1847, en tal virtud, el 18 de mayo del mismo año se expidió el "Acta de Reformas". Entre las novedades hechas fue suprimida la vicepresidencia y apareció el juicio de amparo, con carácter nacional.

En cuanto a las facultades que nos importan, no encontramos modificación alguna a la Carta Fundamental de 1824, es decir, que siguieron vigentes los artículos que contenían dichas facultades y que hemos analizado en paginas anteriores.

7. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

En 1853, luego de la guerra con los Estados Unidos, de los periodos presidenciales de Joaquín Herrera y Mariano Arista, y tras dos presidencias efímeras, las de Ceballos y Lonbardini, como el 'Ave Fénix', resurgiría de sus cenizas Antonio López de Santa Anna. El gobierno santannista se caracterizó por ser centralista y dictatorial. En contra de las arbitrariedades y despilfarros de su Alteza Serenísima, nace un movimiento encabezado por el caudillo sureño Juan Álvarez. Con este movimiento se proclama el Plan de Ayutla, que pretendía: a) el desconocimiento de Santa Anna; b) la formación de una junta constituida por un representante de cada departamento o territorio y cuyo objeto sería elegir un presidente interino de la República; c) la atribución al presidente interino de facultades necesarias para reformar los ramos de la administración pública, respetando las garantías individuales; y d) la obligación para dicho presidente de convocar a los 15 días de haber entrado en funciones, un congreso extraordinario que se ocupase de constituir a la nación bajo la forma republicana, representativa y popular.

Victoriosos los partidarios del Plan de Ayutla, tras embarcarse en el puerto de Veracruz Santa Anna para abandonar el país en agosto de 1855, fue elegido como presidente interino Juan Álvarez en octubre del mismo año. El gabinete de Álvarez estaba integrado por Melchor Ocampo en el Ministerio de Relaciones, Benito Juárez en el de Justicia, Guillermo Prieto en el de Hacienda e Ignacio Comonfort en el de Guerra. Divergencias entre Ocampo y Comonfort surgieron. Aunque liberales ambos, el primero era radical y pretendía reformar de prisa, el segundo ir despacio y evolutivamente. Los dos ministros renunciaron a sus carteras. La renuncia de Comonfort fue aplazada, no así la de Ocampo. El general Álvarez, hombre de edad,

ansiaba retirarse pronto de la presidencia y había escogido ya como sucesor a Comonfort.

El presidente Alvarez, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ayutla modificado en Acapulco, expidió en octubre de 1855 la convocatoria a un congreso extraordinario. Se elegirían 155 diputados propietarios e igual número de suplentes. La mayoría de los diputados pertenecían al partido moderado; hubo una selecta minoría de minerales puros y algunos conservadores. Pero la tónica del Congreso Constituyente la dio el partido de los liberales evolucionistas.

El 18 de febrero de 1856, día de la apertura de sesiones, Comonfort ya Presidente, expresaba las esperanzas que la nación había cifrado en aquella asamblea.

Un triunfo de movimiento reformista fue el incluir un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías. La carta fundamental de 1857 fue la primera que introdujo un capítulo especial de tal naturaleza. Igualmente esta constitución acogió el régimen federal dando así fin a las luchas ideológicas de antaño.

Para profundizar en la mentalidad del constituyente de 1857, en especial al artículo 86 de esta la Carta Magna, que en las fracciones II, III, IV y V (facultades y obligaciones presidenciales), es menester introducirnos a la "Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)" narrada por un miembro que formó parte de tan importante Congreso, Francisco Zarco.

En la sesión del día 17 de octubre de 1856 se discute el artículo materia de este estudio.

"El artículo 86 se divide para su discusión en quince fracciones ... Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

"La fracción segunda decía: 2a. nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

"La comisión la presenta adicionada en estos términos: 'Segunda: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes'.

"Este artículo es vigorosamente impugnado por los Sres. Prieto y Cendejas, que creían que aún no había sido aprobada la adición sobre los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda deben quedar sujetos a la aprobación. Ambos señores sostienen la independencia del poder administrativo y creen que presentan gravísimas dificultades que el Gobierno no pueda remover libremente a los empleados.

"La comisión defiende el artículo por medio de los Sres. Guzman Mata y Ocampo. Le defienden también los Sres. Barrera, Ramírez (D. Ignacio) y Zarco; pero no hay perfecto acuerdo en las opiniones de todos estos señores; pues, mientras unos quieren que el Gobierno no pueda remover a los empleados cuyo nombramiento haya aprobado el Congreso, otros sostienen que la remoción debe ser enteramente libre de parte del Gobierno.

"En el curso del debate se pone claro que esta aprobada la adición de los empleados superiores de Hacienda, y, después de muchas explicaciones y rectificaciones, la fracción es aprobada por 74 votos contra 8.

"La fracción tercera dice: '3a. nombrar los ministros y agentes diplomáticos, cónsules generales y jefes políticos de los territorios con aprobación del Congreso y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno'.

"El Sr. García Granados cree superflua esta parte, por lo que ella dispone esta ya determinada en las facultades del Congreso.

"La comisión contesta que es preciso consignar de una manera explícita cuales son las atribuciones del Presidente.

"El Sr. Prieto propone que en el artículo se haga una referencia al presupuesto para que ningún caso puedan hacerse gastos que no estén decretados.

"La comisión no acepta esta idea por creerla innecesaria, y la fracción es aprobada por unanimidad de los 80 diputados presentes levantándose la sesión por haber dado la hora de reglamento". (55)

Sesión del día 20 de octubre de 1856 se continua la discusión de las facultades del presidente. Veamos lo que apunta Zarco:

55.- ZARCO, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*. (1856-1857), Colegio de México, México, 1957, 1009 pags., pp. 695-697

"Siguiendo la discusión sobre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, fue aprobada por unanimidad de los 80 diputados presentes la fracción cuarta del artículo 86, que dice: '4a. Nombrar con aprobación del Congreso los coroncles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional'.

"La comisión adicionó la fracción, haciéndola extensiva a los empleados superiores de hacienda, para que quedara de acuerdo con lo resuelto acerca de las facultades del Congreso.

"El señor Prieto atacó ardorosamente la adición, volviendo a hablar de la independencia del poder administrativo, del presupuesto, de la cuestión empleados, de las remociones, etc., etc.

"El señor Guzmán le advirtió que perdía el tiempo al atacar un punto ya aprobado por el Congreso.

"El señor Prieto insistió en sus observaciones creyendo que había habido mala inteligencia y que la aprobación del Congreso debe exigirse sólo para el ministro tesorero.

"El señor Ramírez (D. Ignacio) calificó de importuno cuanto decía el señor Prieto y añadió que lo aprobado ya era bien claro y se refería no sólo al ministro tesorero sino a todos los empleados superiores de Hacienda.

"La adición fue aprobada por 75 votos contra 6.

"El señor Prieto presentó una adición consultando que los empleados superiores de Hacienda sólo pudieran ser removidos por el Congreso.

"La adición fue desechada casi por unanimidad y el señor Prieto exclamó: 'Voy a presentar otra en sentido contrario', y dejó su asiento para ir a la mesa.

"El señor Zarco pidió que siguiera sin interrupciones la discusión pendiente.

"El señor Prieto replicó que estaba en su derecho al proponer las adiciones que creyera convenientes.

"Se dio cuenta con la nueva adición del señor Prieto consultando que el ejecutivo puede remover libremente a los empleados de Hacienda, y fue admitida a discusión.

"La fracción 5a. fue aprobada por unanimidad de 80 votos". (56)

Posteriormente se levantó la sesión pública para entrar en sesión secreta.

Las facultades de nombramiento no fueron ya tocadas sino hasta la sesión del 20 de enero de 1857 cuando la comisión aceptó una adición del señor Prieto a la fracción 2a. del artículo 86, por la cual proponía que el ejecutivo pudiese remover libremente a los empleados superiores de Hacienda. Esta adición fue aprobada por 70 votos contra 10.

56.- ZARCO, Francisco. *Op. cit.*, pp. 703 y 704

Hay que aclarar que este artículo que establece las facultades y obligaciones del Presidente se presentó con el número 86 en el proyecto de Constitución de 1856, en la Constitución definitiva sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 aparece con el número 85. Así el artículo que habla de las facultades de nombramiento prescribe:

"Artículo 85.- Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

(...)

"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

"III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.

"IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

"V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes".

Nos limitaremos a decir que la fracción II de este artículo concede al Presidente facultades de nombramiento de tipo libre; las fracciones III y IV facultan al Presidente para nombrar a determinados diplomáticos y ciertos militares respectivamente,

siempre que fueren ratificados por el Congreso; la fracción V sujeta el nombramiento de oficiales del ejército y armada a lo dispuesto por leyes secundarias.

En términos generales, se asemejan las fracciones del artículo 85 de la Constitución de 1857 a las del precepto 89 de la Constitución vigente.

Es interesante, el comentario que hace el Sr. Prieto respecto a la ratificación senatorial de las remociones de los empleados superiores de Hacienda. Sin embargo, la adición propuesta fue acallada de forma unanime por el consenso, sin razonarse con mayor profundidad.

Creemos que la narración de Francisco Zarco es vital, para el presente estudio, lamentablemente como narrador y ser humano, pudo omitir ciertos detalles, quizá por la rapidez con que tomaba sus notas. Tal es el caso del comentario del Sr. Prieto, quien en múltiples ocasiones intervino y que no siempre fue escuchado; sobre su opinión de las facultades en discusión.

No obstante, queda claro que la intención general del constituyente era integrar un Ejecutivo Vigoroso, por una necesidad del país, en aquellos años. En el México de hoy la realidad es diferente, y hay que encontrar otras formas, derivado de las experiencias.

En el próximo apartado, mayor detalle analizaremos un poco más de estas facultades.

8. CONSTITUCIÓN DE 1917

Tras la muerte de Juárez en 1872, Lerdo de Tejada, Presidente de la Suprema Corte, lo sustituyó interinamente. Posteriormente las elecciones dieron la legitimidad de ocupar la silla presidencial a Lerdo, durante el período 1872-1876.

A fines de 1875, próximas las elecciones presidenciales, los grupos políticos se componían de la siguiente forma: los lerdistas, que pretendían la reelección de su jefe apoyándose del aparato gubernamental; los iglesistas, oponiéndose a la reelección y saliendo a la defensa de la legalidad; y los porfiristas, que se oponían al igual que los partidarios de José María Iglesias, a la reelección de Lerdo, y apoyándose en una gran fuerza militar.

La contienda electoral fue ganada por Lerdo, no así la militar, ya que Porfirio Díaz había iniciado una revuelta a principios de 1876, de la cual saldría victorioso. Desterrado Lerdo de Tejada, el camino a la presidencia de Díaz solo tenía un obstáculo, José María Iglesias presidente de la Suprema Corte, de quién recibió apoyo al defender la legalidad de las elecciones. Ambos se proclamaban presidentes, no obstante las armas triunfaron sobre del derecho y Díaz asumía la presidencia de la República en noviembre de 1876, desde esta fecha y hasta mayo 11 de 1911 ocuparía ese cargo.

Aunque Díaz gobernó bajo la tutela de la Constitución de 1857, acaparó todo el control político del país no dejando poder a los gobernadores y autoridades provinciales. Durante su gobierno las elecciones fueron una farsa.

En 1908 Porfirio Díaz afirmó en una entrevista hecha por un norteamericano, que México estaba listo para ejercer la democracia mediante elecciones libres. La noticia llenó de optimismo todos los círculos políticos y se prepararon para celebrar las elecciones de 1910. Uno de los más interesados era D. Francisco I. Madero; pero Díaz cambió de opinión y prefirió reelegirse. Madero que constituía un peligro fue apresado y confinado a una cárcel de San Luis Potosí. Ahí nació el Plan de San Luis, por el cual hacía un llamado al pueblo mexicano para que tomara las armas.

El inicio de la revolución tuvo lugar en Puebla, Aquiles Serdán fue uno de los primeros mártires. El pueblo se levantó en armas para recobrar su derecho a elegir gobernante, Orozco, Villa y Zapata, jefes que tenían muy estrecha relación con las clases desprotegidas, principalmente campesinos, condujeron a la revolución a mucha gente.

Al abandonar el país Porfirio Díaz, había dejado una cantidad de problemas por solucionar, entre otros, la gran concentración de riqueza en manos de unos cuantos mexicanos inversionistas y extranjeros. Los obreros surgidos de la industrialización que desarrollaba el país eran tratados injustamente, y los campesinos eran en realidad esclavos de los latifundistas, además había un sentir en el pueblo mexicano de descuido a los intereses nacionales y una sobreprotección a los intereses extranjeros.

Al tomar las riendas de la nación Francisco I. Madero, tuvo que afrontar el malestar legado por el porfiriato. Los representantes de las potencias extranjeras propagaron las intrigas en contra del presidente argumentando que carecía de carácter para gobernar y que estaba llevando a pique el comercio y la industria.

Una parte del ejército seguía fiel a Díaz, condición que supieron aprovechar los diplomáticos extranjeros al prestar apoyo. Cuando parecía haber tenido fin el problema de sublevación, Madero entregó el mando de sus tropas al general Victoriano Huerta, quien lo traicionó y encarceló con el vicepresidente Pino Suárez. Posteriormente fueron asesinados ambos. El crimen indignó al país. Victoriano Huerta se proclamó Presidente.

La usurpación del cargo presidencial por Huerta dio comienzo a otra fase violenta de la revolución. El añejo descontento del pueblo afloró para salir a la defensa de la constitucionalidad.

Uno de los jefes de esta nueva etapa revolucionaria fue el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien organizó un ejército contra el traidor. Dicho ejército tomó el nombre de constitucionalista.

En 1916 los legisladores reunidos en Querétaro en lugar de reformar la constitución optaron por redactar una nueva, pues creían que la Carta Magna de 1857 había sido superada. (57)

En la 48a. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del jueves 18 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre el artículo 89 del proyecto, suscitando un debate.

Por la extensión de dicho debate nos vemos en la necesidad de realizar un resumen de lo más sobresaliente, abordando únicamente los comentarios relativos a las facultades en estudio.

57.- Cfr. LOPEZ Austin, Alfredo, Edmundo O'Gorman, Josefina Vasquez de Knauth. *Un recorrido por la historia de México*. ed. esp., 1a. ed., SEP, colección SEP - 70'S México, 1975, 207 págs.

DEBATE

El C. Manjarrez inicia el debate haciendo un último llamado para que sea implantado el sistema parlamentario en México, señalando que al Poder Legislativo le han restado ya suficientes facultades. Hace referencia a una iniciativa presentada el día anterior por la cual se concedían facultades al presidente para nombrar Secretarios de Estado y de despacho, previa aprobación de la Cámara de Diputados. Insiste en que se apruebe la iniciativa para que los Secretarios de Estado sean verdaderos funcionarios con todas las responsabilidades y atribuciones que competen a su cargo. (58)

En respuesta el C. Pastrana Jaimes menciona que estamos muy lejanos de soñar en un régimen parlamentario; que se ha maniatado al Poder Legislativo y que debe oponerse una barrera, restricción o límite al Poder Ejecutivo. Afirma que no hay incongruencia en adoptar un sistema presidencial con modalidades del sistema parlamentario francés, si así se puede lograr la armonía de poderes. Continúa diciendo que el rey de España envidiaría ser Presidente de la República Mexicana, pues aquí tendría más poder que un rey o emperador. Concluye su discurso aseverando que dado las condiciones políticas de la nación, no se podría adoptar un sistema parlamentario, pero eso no quiere decir que no se pudiese sentar la primera piedra por el porvenir. (59) "Por tal hemos pedido que los nombramientos de los ministros se hagan con aprobación de la Cámara y que esos ministros sean solidariamente responsables con el Presidente de la República. (Aplausos)".(60)

58.- Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS. *Los Derechos Del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones)* 2a. ed., T. VII, antecedentes y evolución de los arts. 76-102. Constitucionales, Porrúa, Mexico, 1978, 1018 pags., p. 478

59.- Cfr. IDEM, pp. 479-481

60.- Cfr. IDEM, p. 481

El C. Herrera Manuel manifiesta ser enemigo de la forma parlamentaria. Aclara que los países parlamentarios tienden a la anulación del Poder Ejecutivo; por su parte el sistema presidencial tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, por que el sistema presidencial es un sistema de equilibrio. En su concepto las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo, quien debe promover directamente las cuestiones financieras y policíacas para procurar el bienestar económico de la República; para lograr su propósito debe tener un programa trazando una política que de ningún modo debe estar supeditada a otro Poder; debe tener una libertad de acción, de la que el es responsable, debe ejercerla sin que el Poder Legislativo intervenga. Continúa Herrera argumentando que el sistema presidencial rechaza la proposición de someter en nombramiento de los ministros a las Cámaras, pues se vería desintegrado. Finaliza sugiriendo que se apoye netamente el sistema presidencial para alcanzar las cumbres del progreso. (61)

El C. Martínez Escobar al hacer uso de la palabra, se pronuncia en una posición media entre el sistema parlamentario y el presidencial, ya que el primero a funcionado para Inglaterra y el segundo para Norteamérica, por lo tanto ambos sistemas son buenos, todo depende del medio político en el que se apliquen. Posteriormente menciona que el hecho de que los ministros sean electos por el Presidente con aprobación del Congreso es igual a decir que sean electos por el Congreso, y como consecuencia traería un desastre, un caos político. Luego asevera que los que están a

61.- Cfr. CAMARA DE DIPUTADOS. Op. cit., pp. 481-482

favor del parlamentarismo son como plantas exóticas, como gestos fantásticos, que no están con la verdad sociológica, política e histórica de la nación. Condena que los ministros sean electos por el Congreso de la Unión, en razón de que las condiciones sociológicas del país no son propias del sistema parlamentario, contrariamente a lo que sucede en Inglaterra o España que tienen varios años de vida democrática, muchos años de vida libre, y en donde hay una relación de afinidad íntima entre gobierno y gobernados. Prosigue diciendo que no se puede comparar a un pueblo joven como México con un pueblo antiguo como Inglaterra, y que quizá dentro de tres o cuatro siglos ya no habría necesidad de discusiones políticas, propias de todo país joven. Se manifiesta seguidamente en pro de un Gobierno que tenga dinamismo, salud y fortaleza, es decir unidad de acción; para lograr tal objetivo sería necesaria la unidad de idea y pensamiento en cada uno de los individuos que van a auxiliar al titular del Ejecutivo, y este el único que puede escoger su personal idóneo, de seleccionar a sus ministros que actuarán dentro de dicha unidad como base de Gobierno; si se hiciese de manera opuesta al otorgar facultad al Congreso para elegir a los ministros, habrá lugar para la politiquería, la intriga y la ambición por parte de cada uno de los representantes para ver quien ocupa tal o cual ministerio. Concluye su disertación Martínez Escobar al afirmar que de nombrar las Cámaras de la Unión a los ministros, si alguno de estos incurriere en determinadas responsabilidades, se vendría abajo todo el ministerio; igualmente argumenta que México a vivido siempre mas cerca del régimen presidencial que del parlamentario, y en tal sentido si se dispone que los ministros sean designados por el Congreso, se estaría determinando que hubiese una constante sucesión de gobiernos en México. (62)

62.- Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS. Op. cit., pp. 482-487

En la 49a. Sesión Ordinaria, celebrada la noche del jueves 18 de enero de 1917, se aprobó el artículo 89, por unanimidad de 142 votos. El texto del artículo en las fracciones que nos importan quedo de la siguiente manera:

"Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

(...)

"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no este determinada de otro modo en la Constitución o en las Leyes;

"III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

"IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejercito y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda;

"V. Nombrar a los demás oficiales del Ejercito y Armada Nacional, con arreglo a las leyes;

(...)

"XVI. Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando este reunida," (63)

De los debates realizados por los constituyentes de 1917, se manifiesta una tendencia a abordar la facultad presidencial de escoger libremente o no a sus colaboradores más cercanos, es decir a los Secretarios de Estado. La intervención del congresista Herrera Manuel aparece como la mas convincente ante el Congreso, y quizá, fue determinante para que aprobaran la fracción II. Sin embargo, no fueron abordadas las demás fracciones del artículo 89.

Desde entonces y hasta el año de 1993 no han sufrido una importante reforma, las facultades de nombramiento y remoción. Decimos que hasta 1993, porque es el año en que se priva al Ejecutivo de nombrar al Jefe del Gobierno del Distrito Federal. Todo esto, sera mejor especificado en el capítulo cuarto del presente trabajo. Demos pasó por lo pronto a otro rubro interesante consistente en un estudio de derecho comparado con las facultades del "Ejecutivo" en Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia.

63.- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Op. cit.*, pp. 487 y 488

CAPITULO TERCERO

FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL ÓRGANO EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO

1. EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

En los Estados Unidos de América la Constitución acoge el principio tripartita de poderes; así, hay un poder Ejecutivo depositado en un Presidente, quien desempeña su cargo conjuntamente con un Vicepresidente durante cuatro años. (64) El Presidente ejerce sus poderes mediante determinados órganos de carácter permanente y otros de carácter transitorio. Entre los primeros los principales son los Departamentos y la Oficina Ejecutiva de la Presidencia (Executive Office). Los titulares de los Departamentos conforman lo que se conoce como Gabinete, que funge como cuerpo consultivo del Presidente. Por su parte la Oficina Ejecutiva de la Presidencia se compone de miembros nombrados por el Presidente y se traduce en una especie de Estado Mayor Civil para coordinar sus relaciones con los Departamentos y diversos órganos administrativos. La estructura de ésta es variable, dependiendo de las necesidades. (65) Además de contar con el auxilio de estas entidades estatales, el Presidente tiene la posibilidad de crear cualquier órgano consultivo con carácter transitorio, facultad de la que continuamente hace uso. (66)

64.- Constitución de los Estados Unidos de América, artículo dos.

65.- Cfr. García Pelayo Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial (Alianza Universidad Textus), Madrid, 1984, 636 pags., pp. 372 y 373

66.- Cfr. García Pelayo Manuel, *Op.cit.* p. 373

El Poder Legislativo en los Estados Unidos está representado por un Congreso que se compone de un Senado y una Cámara de Representantes; esta última en principio representa al pueblo de los Estados Unidos como totalidad, mientras que el Senado representa a los Estados como personalidades autónomas. La Cámara de Representantes se integra por miembros elegidos bianualmente por el pueblo de los diferentes Estados. El Senado está compuesto de Senadores elegidos por cada Estado, no importando la magnitud y población de éste. El cargo senatorial dura 6 años. (67)

Por su parte el Poder Judicial de los Estados Unidos reside en el Tribunal Supremo y en los Tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca y, que podrán ser tantos como juzguen necesario. (68) El Tribunal Supremo se integra por nuevos jueces vitalicios nombrados por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado. Los Tribunales inferiores son los de distrito y los circuito de apelación; los jueces son designados por el Presidente, con el consentimiento del Senado, y su cargo es de por vida. (69)

(El Presidente)..." propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrar Embajadores, otros Ministros Públicos y Cónsules, Jueces de la Suprema Corte, y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no estén de otro modo provistos (por este documento), y establecidos por la Ley: pero el Congreso puede mediante Ley atribuir el nombramiento de funcionarios inferiores,

67.- Constitución de los Estados Unidos de América, artículo uno.

68.- Constitución de los Estados Unidos de América, artículo tres.

69.- Cfr. García Pelayo Manuel. *Op. Cit.* p. 418

que considere convenientes, al Presidente solo, a los Tribunales Judiciales ó a los Jefes de Departamento." (70)

La Cláusula tres del mismo artículo dos agrega:

"El Presidente tendrá el poder para cubrir todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, por medio de nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente período de sesiones." (71)

De las cláusulas citadas se desprende que las autoridades facultadas para nombrar funcionarios son:

- a) El Presidente, con el consejo y consentimiento del Senado.
- b) El Presidente, por sí solo, cuando así lo convenga el Congreso por medio de una ley.
- c) Los Jefes de Departamentos o los Tribunales de Justicia, si así lo establece una ley del Congreso.
- d) El Presidente, por sí solo, para nombramientos provisionales, cuando el Senado esté en receso.

70.- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, artículo dos, segunda sección. "The President.... he shall nominate, and by and with advice and consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme court, and all other Officers of the United States, whose appointments are not here in other wise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the appointment of such inferior Officer, as they think proper, the President alone, in Courts of Law, or in the heads of Departments".

71.- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. "The President shall have Power to fill up all vacancies that may happen during the recess of the Senate, by granting commissions which shall expire at the End of their next Session".

Las facultades enunciadas han sido objeto de diversos comentarios por parte de los constitucionalistas norteamericanos que a continuación se citan:

a) En cuanto a las facultades de nombramiento del Presidente con el consejo y consentimiento del Senado, el constituyente norteamericano Hamilton, observó respecto a esta facultad del Presidente, que siendo probable que éste fuese un nombramiento de mérito o respeto, poseería buen juicio y capacidad para analizar y justipreciar las cualidades peculiares que convienen a los diversos empleos. El Senado no se vería tentado a rechazar al candidato propuesto, en razón de preferir a otra persona, ya que el rechazo no traería como consecuencia que la persona preferida sea la designada. (72)

La cooperación del Senado atiende la necesidad de constituir un freno sobre el posible favoritismo presidencial, e impide la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad.(73)

Salvo pequeñas excepciones, el Senado asentido siempre a los nombramientos de los Jefes de Departamentos; con alguna frecuencia ha negado su asentimiento para jueces y funcionarios, (entendidos estos últimos como aquellos cuyos cargos han sido creados por una ley; los demás son "empleados"), y con mucha más, para puestos de menor importancia. (74)

72.- Cfr. HAMILTON, Madison y Jay. *El Federalista*, 2da. ed., 1ra. reimpres, FCE, prólogo y versión directa Gustavo R. Velasco, México, 1974, 430 págs., pp. 323 y 324

73.- Cfr. HAMILTON. *Op.cit.*, p. 324

74.- Cfr. GARCÍA Pelayo Manuel, *Op. cit.* p.377

Ejemplo de la colaboración Presidente-Senado, es la nominación que hizo Bill Clinton de Ruth Ginsburg, para reemplazar a Byron White como magistrado de la Suprema Corte. (Véase el *Economista* 15 de junio de 1993).

En el nombramiento de funcionarios cobra un papel importante la llamada "cortesía senatorial", que limita facticamente el poder del Presidente y en muchos casos convierte en nombramiento el asentimiento del Senado; por ejemplo si el Presidente quiere nombrar un funcionario cuya actuación tuviere el lugar en un Estado determinado, deberá pedir el nombre de algún candidato, o cuando menos, consultar al Senador o Senadores que representen al Estado en cuestión, pues en caso contrario, el resto de los Senadores tendrían la "cortesía" de votar como indiquen sus colegas, es decir, en contra de la propuesta presidencial. (75)

El doctrinario Bernard Schwartz manifiesta que el poder para crear cargos se otorga al congreso y el poder para designar a quienes deben ocupar esos cargos se concede al Presidente, no puede haber cargos en los Estados Unidos más que los creados por la Constitución misma o por una ley del Congreso, pero este no posee poder de designación, aparte de la autoridad para designar a sus propios funcionarios.

A pesar de esto, el Congreso puede restringir la discreción del Presidente para ejercer su poder de designación, estableciendo los requisitos que deben cubrir los designados para cargos concretos. (76)

75.- Cfr. GARCÍA Pelayo Manuel, *Op. cit.* p.377

76.- Cfr. SCHWARTZ, Bernard. *Los Poderes del Gobierno, comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, VII, traducción J.J. Olloqui Labastida, UNAM México, 1966, 644 pags., pp.45 y 49.

Las restricciones estatuidas frecuentemente al poder de designación han sido imposiciones de los requisitos de ciudadanía, residencia, edad, sexo y afiliaciones industriales y regionales. Algunas leyes también han prescrito que los designados deben obtener una afiliación política declarada, poseer méritos profesionales o aprobar determinados exámenes, y hasta el requisito de poseer propiedades. (77)

El autor en cita señala incluso un ejemplo de lo anterior es la siguiente disposición contenida en una ley de 1916:

"Se dispone: que la vacantes creadas por esta ley, en el Departamento del Abogado Judicial, una de esas vacantes, no inferior al rango de mayor, sea ocupada mediante nombramiento de una persona procedente de la vida civil, no menor de 45 años ni mayor de 50 años de edad, que haya sido durante 10 años Juez de la Suprema Corte de las Islas Filipinas, en el Ejercito regular o voluntario y que conozca el idioma y las leyes españolas". (78)

Solo había una persona que poseyera estas características y recibió el nombramiento, aunque el autor citado omite el nombre del funcionario designado. (79)

Aunque el Congreso puede prescribir los requisitos, para algún cargo, no debe hacerlo de modo que la realidad no deje al Presidente opción alguna, pues estaría usurpando las facultades de designación del ejecutivo. (80)

77.- Cfr. SCHWARTZ, Bernard. *Op. cit. Ley Poderes...* pp. 45 y 49

78.- SCHWARTZ, Bernard *Op.cit.*, pp. 49 y 50

79.- Cfr. SCHWARTZ, Bernard. *Op.cit.* p. 50

80.- Cfr. *IDEM*

b) Respecto a las facultades de nombramiento libres del Presidente o que realiza por sí solo, cuando así lo acuerda el Congreso, la disposición del artículo dos, segunda sección, cláusula 2, establece "el Congreso puede mediante ley atribuir el nombramiento de funcionarios inferiores, que considere convenientes, al Presidente sólo, a los tribunales judiciales o a los jefes de Departamentos". Esto es, que mediante ley reglamentaria el Senado y la Cámara de Representantes en conjunto, pueden dar atribuciones al Presidente para que libremente elija y nombre a ciertos funcionarios de no alto nivel decisorio dentro del gobierno estadounidense. De igual modo estas atribuciones pueden recaer en los órganos jurisdiccionales u órganos administrativos departamentales, si así lo decide el Congreso. En relación a lo anterior un magistrado norteamericano llamado Miller dijo que para los fines del nombramiento, se divide claramente a todos los funcionarios en dos categorías, la primera necesita el nombramiento del Presidente y la confirmación del Senado; la segunda prevé en relación a los funcionarios menores el investimento de poder de nombramiento a cualesquiera de las autoridades u órganos mencionados en este artículo.(81)

Si al crear un cargo el Congreso, de menor o mayor jerarquía omite la forma de nombrarse el interesado, se considera éste como del tipo de servidor público contemplado en la Constitución "y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos que no estén de otro modo provistos (por este documento)", y por tal motivo el Presidente debe nombrar y el Senado consentir (82)

En cuanto a los "funcionarios menores" la Constitución no menciona más que la delegación de su nombramiento por el Congreso al Presidente, a los Tribunales o a los

81.- Cf. SCHWARTZ, Bernard. *Op.cit.* p. 50

82.- Cf. *IDEM*

Jefes de Departamento. La referencia "menores" no significa pequeños funcionarios o de menor importancia, sino subordinados o inferiores en jerarquía a aquellos a quien puede otorgárseles el poder de nombramiento. (83) En el caso que nos ocupa, el Congreso norteamericano determina investir al Presidente con la capacidad o poder de designación sobre funcionarios inferiores, sin la necesaria confirmación del Senado. En la realidad, solo en casos relativamente raros, ha autorizado el Congreso al Presidente a nombrar por sí solo los funcionarios. (84)

Aunque el doctrinario en cita no menciona por que se justifica esta facultad.

c) En relación a las facultades del Presidente de nombramiento de los jefes de departamento el mismo artículo dos, segunda sección cláusula 2, pero enfocado al conferimiento del Congreso para atribuir nombramientos de funcionarios inferiores, mediante ley a los tribunales de ley o a los jefes de departamentos, cabe mencionar que este método es más habitual que el mencionado en el inciso anterior, si bien, en general, la designación ha de verificarse con apego a pruebas objetivas de capacidad establecidas por la Organización del "Civil Service". (85)

De la práctica gubernamental ha surgido, sin embargo, una tercera clase de personas que cumplen funciones federales y que integran en alto grado la parte mayoritaria del servicio federal. Las personas de esta categoría son designadas como "empleados" de los Estados Unidos, y han recibido su nombramiento de manos de funcionarios distintos de los especificados en la Constitución como capaces de ser

83.- Cfr. SCHWARTZ, Bernard. *Op.cit.* p.52

84.- Cfr. GARCÍA Pelayo, Manuel. *Op.cit.* p.377

85.- Cfr. GARCÍA Pelayo Manuel. *Op.cit.* p.377

investidos por las Cámaras con el poder de designación. (86) Se dice, que cualquiera que trabaje para el gobierno, no designado de las formas prescritas por el artículo dos, no es un "funcionario", sino un "empleado o agente" del gobierno. Esto ha permitido que el nombramiento para gran número de los puestos federales lo hagan funcionarios cuya posición es inferior a la de los jefes de Departamento. (87) En este sentido se puede ver, como algunas de las facultades mismas del Presidente, previstas constitucionalmente, se escapan de sus manos, para caer en el ámbito competencial de funcionarios de menor rango. Somos de la idea, que este sistema aunque "limita" la facultad de nombramiento del ejecutivo, también puede, causar detrimento al gobierno, si se hace de un modo descuidado. De cualquier modo los empleados o agentes deben cubrir determinados requisitos de ingreso al servicio civil.

d) Por lo que toca a las designaciones presidenciales durante el receso del Senado el investigador Herman Pritchett afirma que la palabra "ocurrir" no implica que la vacante debe necesariamente haberse producido durante el receso del Senado. Una vacante ocurrida durante un período de sesiones del Senado, que por alguna razón no sea cubierta al final de las mismas, puede llenarse por una designación de receso. Esto, prosigue Pritchett, abre la posibilidad al Presidente de recurrir a las designaciones de receso para mantener en función a quienes el Senado se rehusaría confirmar, cosa que ha ocurrido ocasionalmente. Un ejemplo de esto aconteció cuando el Presidente Jefferson conservó como Secretario de Marina a Robert Smith durante cuatro años sin confirmación del Senado. El Congreso actuando en contra de tales prácticas a establecido en leyes que si la vacante existe mientras el Senado se encuentra en Sesión, el designado en receso no recibirá sueldo hasta su confirmación. (88)

86.- Cfr. SCHWARTZ, Bernard. *Op.cit.* p.52

87.- Cfr. *IDE.M.* p.53

88.- Cfr. PRITCHETT, Herman C. *La Constitución Americana*. Tipográfica Editora Argentina, 1965, 951 pags., pp. 425-426

Para ilustrar y resumir todas las facultades hemos elaborado un cuadro comparativo entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo de los Estados Unidos, veamos así que:

	ÓRGANO EJECUTIVO	ÓRGANO LEGISLATIVO
INTEGRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente es electo directamente por el pueblo vía electores, y es designado en conjunto con un vicepresidente. (art. 2I.2) 	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso de los Estados Unidos es integrado por un Senado y una Cámara de representantes. (art. 1.1)
FACULTADES DE NOMBRAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Propone a los ministros que integrarán su "gabinete". (art. 2.II.2) • Designa a los funcionarios que cubrirán vacantes, cuando está en receso el Senado. (art. 2.II.3) 	<ul style="list-style-type: none"> • El senado aconseja sobre los posibles candidatos a nombrar y da su consentimiento sobre la propuesta presidencial. (art. 2.II.2) • Al iniciar sesiones el Senado ratifica o desaprueba el nombramiento. (art. 2.II.3)

**EJERCICIO
PODER**

- Conduce la política Nacional. El Congreso controla la política presidencial, mediante leyes. (art. 1.VIII)
- Propone a todos los funcionarios de los Estados Unidos, cuya designación no esté provída en la constitución o en la ley. (art. 2.II.2) El Senado aconseja sobre los posibles funcionarios a nombrar y aprueba en su caso. (art. 2.II.2)

POLÍTICA EXTERIOR

- Negocia y celebra los tratados (art. 2.II.2) El Senado aconseja y da su anuencia para la celebración. (art. 2.II.2)
- Propone y nombra a los embajadores y cónsules. (art. 2.II.2) El Senado aconseja sobre los nombramientos y confirma, en su caso. (art. 2.II.2)

DEFENSA

- Es comandante en Jefe del ejército y marina de los Estados Unidos. (art. 2.II.1) El Congreso habilita y dicta reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres. (art. 1. VIII. 13 y 14)

Como hemos visto el poder de designar a los miembros de su gabinete, permite al Primer Magistrado de los Estados Unidos integrar el personal del ejecutivo con gente de su elección, sin embargo el control presidencial del ejecutivo depende en gran medida del poder de destitución. Al respecto la Constitución no establece regla alguna, salvo el procedimiento de juicio político, remedio superado, que ha suscitado conflictos entre los poderes en ciertas ocasiones. A pesar de la omisión del constituyente, se han establecido directrices por la Corte Suprema de los Estados Unidos para resolver las controversias surgidas al respecto. En 1839 la Corte Suprema se pronunció en favor del poder de destitución de los jefes de departamento por voluntad única del Presidente. (89)

En cuanto a otros funcionarios federales, el Presidente en lo individual podrá destituirlos cuando no puede ser responsable sobre los actos de estos, y en cumplimiento de su obligación de cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas, y cuando se trate de funcionarios puramente de la rama ejecutiva. Existen resoluciones judiciales o causas (como se conocen en los E.U.A.) que el investigador Schwartz cita en apoyo a este criterio; una de ellas es la causa Myers de 1926. Sin embargo, el Congreso puede limitar el poder del Presidente para destituir "por causa" o justificadamente a los miembros de organismos cuasi-judiciales como son: comisiones o agencias con funciones específicas (causa Humphrey, 1935). Independientemente de que el Congreso haya dispuesto o no algo sobre la separación de los comisionados investidos con funciones cuasi-judiciales, el Presidente puede destituirlos por causa justificada (causa Wiener, 1958). (90)

89.-Cfr. SCHWARTZ, Bernard. *Op. cit.* pp. 53 y 54

90.-Cfr. *IDEM.* pp. 56-59

Además de las resoluciones judiciales o causas citadas, la legislación establece el sistema federal del servicio civil, dispone cierta protección para la tenencia del cargo por los empleados del gobierno, constituyendo así una limitante válida al poder ejecutivo de remoción. (91) Creemos que esta protección a los puestos de los agentes o empleados gubernamentales, evita en cierto grado la posibilidad de que el titular del Ejecutivo quiera cometer una arbitrariedad removiendo a algún elemento activo del servicio civil.

Resta comentar, que en los Estados Unidos de Norteamérica, las facultades de designación de funcionarios del gobierno por el Presidente se alinea en gran medida a lo dispuesto por su Carta Magna. Esto va muy unido al sentimiento patriótico que los ciudadanos estadounidenses poseen. Además de ello, se han creado mecanismos que pueden evitar el despotismo presidencial. Todo ello nos hace afirmar que este sistema de nombramiento funciona en bien de la comunidad norteamericana anglosajona. Demos entrada al próximo capítulo de otra nación evolucionada políticamente hablando, la Gran Bretaña y conozcamos el sistema de nombramiento de los funcionarios británicos.

91.-Cfr. PRITCHETT, Herman C., *Op. Cit.* p. 432

2.- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL "EJECUTIVO" EN GRAN BRETAÑA.

Gran parte de los Estados modernos poseen una Constitución escrita que establece los principios sobre los cuales el Estado debe fundarse, y que pueden ser modificados sólo por un procedimiento legislativo especial. El reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no tiene una Constitución escrita como tal, lo cual no significa que no haya una ley constitucional sustantiva, de no estar contenida en un sólo documento, ella está para ser encontrada en un largo número de actas ordinarias del Parlamento, que pueden ser enmendadas o anuladas de modo ordinario por una simple mayoría parlamentaria. Pero las actas no son en sí mismas la llave Constitucional Británica o del orden político británico: la llave se encuentra en los convencionalismos cuyo pensar no formalizado guía la actual conducta de la vida política. El orden Constitucional depende de las convenciones constitucionales. En otras palabras, los convencionalismos encarnan la "Constitución" tanto y seguramente como si estuvieran contenidas en un documento escrito. (92)

Para comprender el sistema jurídico-político de la Gran Bretaña mencionaremos tres figuras importantes; a) la Corona; b) el Gabinete; c) el Parlamento.

a) Los términos "Rey (Reina) y Corona" son utilizados por el pueblo inglés, en cuanto al aspecto, jurídico-político, de modo indistinto. El significado general de la Corona viene a ser la forma Británica de la idea de Estado. (93) La Corona asimismo es en el

92.- Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. *British Cabinet Government*. Oxford University Press, USA, 1967, 207 pags. pp. 117-119.

93.- Cfr. GARCÍA-Pelayo, Manuel. *Op. cit.* p. 290

Derecho inglés el vínculo de los tres poderes capitales. Tal es el sentido de que al ejecutivo se le llame Rey (Reina) en el Parlamento; al poder judicial Rey (Reina) en su tribunal (King in his court). Representa la Corona así, la unidad de los poderes jurídico-políticos británicos. (94)

Los derechos de la Corona pueden emanar o del derecho estatutario, o del common law (derecho consuetudinario). A los derechos emanados del common law se les conoce como "prerrogativa". La generalidad de los poderes de prerrogativa, al igual de los emanados del derecho estatutario sólo pueden ser ejercidos por el Rey (Reina) con el consejo y refrendo de un ministro responsable ante el Parlamento. (95)

Actualmente la Corona como cuerpo político-jurídico se ve transportado en el cuerpo natural de la Reina Isabel II de Inglaterra. La Corona Británica como ente ideal es "equiparable" al concepto teórico de Estado; en estos términos la Reina es la Jefe de Estado.

b) El Gabinete está compuesto de "Ministros principales de su Majestad", el número de sus miembros en circunstancias normales es entre quince y veinte, lo que hace que se subdivida en comités. Su función es gobernar, es decir, tomar decisiones sobre las líneas generales de legislación y de la política interior y exterior, así como en cualquier asunto de interés político nacional. En general, quienes integran el Gabinete son, los jefes del partido que cuenta con mayoría en la Cámara de los Comunes. Se puede

94.- Cfr. GARCÍA Pelayo, Manuel, *Op. cit.* p.293

95.- Cfr. *IDEM*, p.p. 296-297

considerar el Gabinete como una especie de comité del Parlamento, encabezado por el "Premier" o Primer Ministro, quién toma las decisiones políticas fundamentales y la forma de ejecución. (96) El Primer Ministro de la Gran Bretaña es al mismo tiempo Jefe de Gobierno, su nombre hoy en día es John Major.

c) En el Parlamento, se conjuntan la Reina, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, formal y jurídicamente hablando, también se le conoce con el nombre de la "reina en Parlamento". En realidad el Parlamento equivale a la Cámara de los Comunes; La razón es que en el devenir de los años y en especial en este siglo, se le han ido restando cada vez mas atribuciones a la Cámara de los Lores. Así, el Parlamento es el cuerpo supremo creador de leyes; ningún otro cuerpo puede elaborar disposiciones sin su autoridad; puede anular cualesquiera leyes existentes, puede prolongar su propia vida y sólo en asuntos de interpretación puede su autoridad ser cuestionada por los tribunales. (97)

El Parlamento Británico a la fecha está constituido por dos Cámaras: de los Lores y de los Comunes. La Cámara de los Lores se compone de: 763 Lores hereditarios, 314 pares vitalicios 2 arzobispos y 24 obispos de la Iglesia Anglicana; la de los Comunes por 650 representantes electos por voto directo del siguiente modo: 516 de Inglaterra, 36 de Gales, 71 de Escocia y 12 de Irlanda del Norte.

La Cámara de los Comunes, como cualquiera otra amplia asamblea delega algunos aspectos de su trabajo a través de comités. (98)

96.- Cfr. GARCÍA Pelayo, Manuel. *Op. cit.* pags. 302-304 y K. Loewenstein, *op. cit.* 105,106,126 y 127.

97.- Cfr. T. BRENNAN. *Politics as Government in Britain. An introductory Survey.* Cambridge University Press, 1972, Great Britain, p. 128 y M. García Pelayo, *op. cit.* p. 309

98.- LOEWENSTEIN, Karl. *Op. cit.* British.. p. 154

Además de las figuras anteriores, cabe recordar que en la Gran Bretaña, la Reina, aunque posee facultades, que podrían considerarse como una concentración del poder, en realidad, sólo lo son formalmente, con esto queremos decir que el verdadero poder político es ejercido por el Primer Ministro. Este adquiere el cargo, por ser el líder del partido ganador en las elecciones. Siguiendo la forma, la Reina es quién lo nombra.

Fuera de la prerrogativa anterior de nombramiento del Premier Británico, las demás, las ejerce la Reina con la cooperación de un ministro. Como "Fuente de Justicia" la reina nombra; como "Fuente de Honor" crea Pares y otros Títulos y condecoraciones. Como Gobernadora de la Iglesia, nombra las dignidades eclesiásticas superiores; y como cabeza de las Fuerzas Armadas nombra oficiales. En todas estas designaciones prevalece el criterio de sus ministros. En la práctica, desde luego, estos poderes son ampliamente formales y las decisiones son hechas sobre el consejo del Primer Ministro y otros miembros del Gobierno. (99) Sin embargo, el límite entre la formalidad y la realidad aún no está claro. Baste mencionar, que la Reina designó fácticamente a Mr. Macmillan Primer Ministro cuando Sir Anthony Eden renunció a causa de su precaria salud, sin dejar sucesor. (100)

Tratándose del Gobierno Británico, éste comprende al Primer Ministro como líder del Gabinete. Tanto en el nombramiento como en la destitución, los integrantes de esta distintiva e importante parte del Gobierno anglosajón, son propuestos por el Premier y designados por la Reina; ella nombra pero no elige; acepta la dimisión pero no determina la causa de la misma. (101)

99.- Cfr. T. BRENNAN. *Op. cit.* p.123

100.- Cfr. *IDE.M* p. 125

101.- Cfr. GARCÍA Pelayo Manuel *Op. cit.* pp. 301 y 302

Por razones históricas, los ministros poseen títulos o denominaciones variadas. La mayoría son también Secretarios de Estado encabezando amplios e importantes departamentos como el de Asuntos Exteriores, y Ministros que encabezan otros departamentos o Ministerios. Otros títulos históricos relacionados con sus departamentos, como en los casos del Canciller de Hacienda o el Canciller del Ducado de Lancaster. Los altos funcionarios judiciales o "Law Officers" incluyendo al Procurador General y el Abogado General son también Ministros. Ciertos Ministros ocupan puestos que no conllevan responsabilidades departamentales, pero tiene tareas específicas como: el Lord Presidente del Consejo Privado de la Corona o el Lord del Sello Privado. Así el Gobierno Británico se integra según T. Brennan en el siguiente orden: Primer Ministro; Ministros del Estado; Ministros Junior (también Secretario Parlamentario o Subsecretario Parlamentario dependiendo de la nomenclatura del Ministro al que sirve), y los Secretarios Parlamentarios Privados de los Ministros. (102)

La composición y dimisión del Ministerio depende de la voluntad del Primer Ministro "limitado" por las normas de su partido o de la personalidad ministrable de sus correligionarios. En cualquier caso, los miembros del ministerio deben a la mayoría parlamentaria, estando limitado por una ley, el número de la Cámara de Comunes (Ministers of the Crown Act. 1937) con lo que se aseguran algunos cargos a los miembros de la de los Lores. (103)

Ni el Ministerio ni el Gabinete son instituciones establecidas por el derecho escrito, aunque se aluda al Gabinete en un par de textos, sino que sólo están regulados por la convención. En consecuencia algunos de los actos de los departamentos y del Gabinete han de tomar la forma de decisiones del Consejo Privado (Privy Council).

102.- Cfr. *Ibidem* pp. 110 y 111

103.- Cfr. GARCÍA Pelayo. *Op. cit.* p. 302

Este Consejo Privado se define como una junta restringida o subcomité deliberante, su misión formal es apoyo a los actos de gobierno. Actualmente se compone de unos trescientos miembros, nombrados por la Corona a título honorífico y como premio a servicios relevantes. (104)

Hay en la organización gubernamental Británica lo que se conoce como el Servicio Civil. Este es un producto del presente siglo y parte del pasado, a través de la Comisión del Servicio Civil se reclutan aspirantes a servidores públicos. El servidor que ingresa sirve a la Corona, es decir, al Ministro encargado del departamento para el que trabajará. En la Gran Bretaña el cambio de Gobierno no implica cambios en el 'staff' departamental; esta continuidad produce una estabilidad política. El método de selección es por competencia abierta, y consiste en exámenes escritos, entrevistas o ambas. (105) Esta es parte de la propuesta del presente trabajo, gente que sea empleada por sus capacidades y aptitudes, tema que abordaremos más adelante.

En el ámbito judicial y ante la ausencia de Constitución rígida, los jueces británicos juegan un papel insustituible. A diferencia de los países latinoamericanos, como México, el nombramiento para el cargo de juez tiene lugar entre las filas de los más prominentes abogados. El requisito es pasar un examen del 'Bar' (Colegio de Abogados) no importando su calificación. La selección es realizada por el Gabinete, el nombramiento se hace a través de la Corona. (106)

104.- *IDEM*, p. 303

105.- Cf. GREAT BRITAIN Center Office of Information reference División, *Government and administration of the United Kingdom*. Great Britain, 1957, 80 págs., p. 42

106.- Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*...p.p. 300 y 301. Y P. Biscaretti di Ruffia *Introducción al derecho constitucional comparado* p. 119.

La Cámara de los Lores sufren una metamorfosis al pasar de Cámara legislativa a Tribunal Supremo para la Gran Bretaña, en materia civil y criminal. Quienes cumplen ésta función judicial son los conocidos como los Lores de Apelación Ordinaria (Lords of appeal in ordinary). (107) La magistratura de los jueces o Lores de apelación es vitalicia y son designados, por la Corona, esto es, por consejo del Gabinete, entre aquellos miembros que hayan ejercido durante dos años un alto cargo judicial o hayan practicado la abogacía durante quince años. (108)

La destitución del cargo judicial se hace mediante un procedimiento formal; es necesaria una resolución de ambas Cámaras del Parlamento y se le conoce como 'impeachment' (acusación). (109)

Como se ha podido ver a lo largo de este sub-capítulo, la figura del gobierno Británico es muy 'sui generis' y presenta múltiples diferencias del sistema mexicano que se tratarán más adelante. En principio porque México posee una Constitución escrita. Sin embargo, el ejemplo anglosajón es bastante enriquecedor.

En un intento de abarcar y sintetizar el sistema de nombramiento Británico hemos elaborado el siguiente cuadro, basándonos en un cuadro comparativo de las facultades del Ejecutivo francés. Sin embargo hemos hecho las adecuaciones, siendo lo más fieles a lo expresado e investigado en este capítulo.

107.- Cfr. CARPIZO, Jorge. *Lineamientos Constitucionales de la common wealth* 1ra. ed. UNAM Inst. Inv. Jur., México, 1971, 175 págs., pp. 41 y 42

108.- Cfr. GARCÍA Pelayo, M. *Op. cit.* p. 315

109.- Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit. Teoría...* pp. 294 y 295

REINA

PRIMER
MINISTRO

PARLAMENTO

INTEGRACIÓN

- El Reino le es heredado por tradición. Nombra formalmente al Primer Ministro.
- Su nombramiento se debe a que es líder del Partido Mayoritario vencedor en los comicios.
- Designa e integra a los miembros del Gabinete y somete la aprobación al Parlamento.
- Se integra por la Cámara de los Lores y Comunes estos últimos por voto directo.
- Los miembros del Gabinete pertenecen a este órgano colegiado y deben contar con apoyo mayoritario.

MISIÓN

- Vigila que la política sea adecuada.
- Conduce la política del Estado.
- Aprueba la política del Primer Ministro a su voto de confianza.

EJERCICIO DEL PODER	<ul style="list-style-type: none"> • Se informa através del Primer Ministro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preside el Gabinete y dirige la acción del gobierno manteniendo informado al Parlamento del que es miembro, y a la Reina. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se informa de las acciones de Gobierno (Premier-Gabinete) y emite voto de confianza o de censura a las acciones del Primer Ministro.
POLÍTICA EXTERIOR	<ul style="list-style-type: none"> • Nombra de modo formal a los empleados civiles y militares. • Designa formalmente a los miembros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propone los nombramientos. • Propone los ministros de asuntos exteriores y embajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros propuestos deben contar con el apoyo de la mayoría. • Los propuestos deben contar con el apoyo de la mayoría.
DEFENSA	<ul style="list-style-type: none"> • Se informa y vigila. • Encabeza las Fuerzas Armadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Negocia tratados. • Preside los consejos de defensa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Refrenda los tratados. • Apoyan al Primer Ministro en sus decisiones.

CRISIS

- Puede abdicar a la corona.
- Renuncia con su gabinete.
- Si da un voto de censura puede pedir la dimisión del Primer Ministro.
- Puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones.
- Si dimite a su cargo puede disolver el Parlamento.
- Si se disuelve emite convocatoria a nuevas elecciones.

En el siguiente subcapítulo analizaremos facultades de nombramiento de un sistema jurídico parecido al nuestro, en tanto que posee constitución escrita, pero similar al anglosajón toda vez que hay un Parlamento y dos jefes, uno de Estado y otro de Gobierno. Nos referimos al régimen francés.

3.- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL ÓRGANO EJECUTIVO EN FRANCIA.

Dando continuidad a nuestro estudio sobre las facultades de nombramiento, es el momento de abordar el sistema político francés. Según establece el artículo 2 de la Constitución, Francia es "...una República, indivisible, laica democrática y social ..."; su divisa es: "Libertad, Igualdad, Fraternidad." Su principio: "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Actualmente se le denomina V República, acorde a lo establecido en la Constitución del 4 de Octubre de 1958, que además establecía un régimen parlamentario. Con la reforma del 6 de Noviembre de 1962, se pasó a régimen semipresidencial, en el que un presidente se elige por sufragio universal, pero en el que también se hallan presentes un primer ministro y su gabinete, todos responsables ante el Parlamento. (110)

Los gobernantes en la V República francesa se pueden dividir en dos categorías: el Presidente de la República y el Gobierno. Los dos órganos trabajan en coordinación continua, aunque se diferencian tanto por su designación, como por la duración de sus funciones, sus estatutos jurídicos y sus poderes. (111) Entre ambos forman el Poder Ejecutivo.

110.- Cf. DUVERGER, Maurice *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6a. ed. reimpres. Mex., Ajcal, México, 1986. 663 págs., pp. 275 y 276

111.- Cf. *IDE.M.*, pp. 284 y 285

Francia se coloca bajo el principio de la soberanía de la ley desde su Revolución. La doctrina del Estado de Derecho ha sido una aportación mundial y práctica constante francesa, que ha dado origen al sistema de garantías de los ciudadanos. (112) Así, la Constitución dispone que el Presidente sea árbitro que regule los poderes públicos y le dé continuidad al Estado (artículo 5). Duverger opina que, al ser electo por sufragio Universal, el Presidente se coloca al mismo nivel del Parlamento y por encima del Primer Ministro y de los ministros. (113)

El órgano legislativo en el país galo, es el parlamento compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado (Artículo 24). En palabras de Loewenstein, Francia vive un "...parlamentarismo domado, refrenado, disciplinado o, todavía más claro... un parlamentarismo castrado..." (114)

El presidente francés ejerce 5 funciones básicas, a saber: es el jefe de estado, es el guardián del interés nacional, la fuente principal del patrocinio, el político más prominente y, finalmente la cabeza del Poder Ejecutivo. (115) La tercera función, el patrocinio, significa que el Jefe del Ejecutivo es el designante más importante de los diversos cargos del gobierno.

El funcionamiento del Poder Ejecutivo Francés, se desarrolla del siguiente modo: El presidente de la República, como jefe de Estado encabeza el Consejo de Ministros, en coordinación con el Primer Ministro y el resto de los Ministros y Secretarios de Estado (Artículo 13 párrafo I, y 15).

112.- Cfr. GARCÍA Pelayo, Manuel *Op. cit.*, p. 494

113.- Cfr. *Op. cit.*, p. 153

114.- *Op. cit. Teoría ...*, p. 124

115.- Cfr. WRIGHT, Vincent. *The Government and Politics of France*. Holmes and Meier Publisher, Inc., Itr. Published in the U.S.A. printed in Great Britain, 1978, 280 pages, p. 27

El Consejo de Ministros es la formación gubernamental más importante desde el punto de vista jurídico. Las decisiones de mayor relevancia para el país se toman por este Consejo. (116)

El Gobierno es quien determina y conduce la política nacional, bajo la dirección del Primer Ministro, como lo dispone los artículos 20 y 21, de la Constitución. El Primer Ministro o Jefe de Gobierno a su vez, puede delegar alguno de sus poderes en los ministros (Artículo 21 párrafo 2o.). Para la ejecución de programas o políticas generales a seguir, el Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, compromete responsablemente al Gobierno, ante la Asamblea Nacional (Artículo 49).

La primera función de nombramiento del presidente a nivel nacional es la designación del Primer Ministro (Artículo 8 párrafo 1o. Constitución francesa). Tal designación no la realiza el Presidente de una manera libre, sino que debe elegir de entre los miembros del partido que obtuvo la mayoría de votos para el parlamento en las elecciones. Dicho de otro modo, aunque el presidente haga la nominación oficial (en apariencia libre) del Jefe de Gobierno francés, deberá designar a cualquiera de los miembros parlamentarios ganadores, aunque sea incluso opuesto al partido que él representa. Un ejemplo de lo anterior aconteció en 1993. La alianza de dos partidos, Unión por la Democracia Francesa (U.D.F.) y Reunión para la República (R.P.R.), constituyeron el bloque de centro-derecha Unión por Francia (U.P.F.) para derrotar al Partido Socialista en el Poder, en las elecciones legislativas francesas. (117)

116.- Cfr. DUVERGER, Maurice. *Op. cit.* p. 285

117.- Vid. EXCELSIOR, lunes 29 de marzo de 1993, pp. 3-A y 29-A

Resultado de la derrota , fue que el Presidente (socialista) Francois Mitterrand, designó como Primer Ministro a una figura salida del seno de la mayoría parlamentaria vencedora, Edouard Balladur (derechista). (118) De este acontecimiento L' Express, publicó un extenso artículo analizando la derrota del gobierno socialista y las perspectivas del nuevo gobierno de derecha, denominando "Cohabitación fin de regne" (119), para describir que en la Francia democrática pueden coexistir un Jefe de Estado de cierto partido y un Primer Ministro de partido político contrario. (120)

Dentro de este mismo "magazine" fue publicado un cuadro bastante interesante y que consideramos digno de transcripción, pues no solamente plasma las facultades de nombramiento del Presidente y el Primer Ministro franceses, sino que además concreta lo dispuesto constitucionalmente en cuanto a las medidas de control entre ambos funcionarios.

118.- *ENCÉLSIOR*, martes 30 marzo de 1993 y la Jornada de misma fecha.

119.- Cohabitación fin del reinado. Traduc. Fco. J. Bermúdez.

120.- *L' EXPRESS* No. 2178, 8 abril 1993, p. 11

LO QUE DICE LA CONSTITUCIÓN

	EL PRESIDENTE	EL PRIMER MINISTRO
FORMACIÓN DEL GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none">• Nombra al Primer Ministro sin necesidad de refrendo (8.1)	<ul style="list-style-type: none">• Propone el nombramiento de los ministros y refrenda (art. 8.2)
MISIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Nombra los ministros del gobierno (8.2)• Arbitro (Art. 5)	<ul style="list-style-type: none">• La asamblea puede derrocar al gobierno (art. 49, 50)• Conduce la política (Art. 20)
EJERCICIO DEL PODER	<ul style="list-style-type: none">• Preside el Consejo de Ministros (CM) (art. 9)• Firma las ordenanzas, firma de los decretos en CM (art. 13)• Nombra a los empleados civiles y militares (ar. 13)• Acredita a los embajadores (art. 14)	<ul style="list-style-type: none">• Dirige la acción del gobierno (art. 21)• Recibe las ordenanzas, elabora los decretos en CM (art. 38)• Refrenda los decretos de nombramiento (art. 19)• Refrenda (art. 19)
POLÍTICA EXTRANJERA		

DEFENSA

- Negocia y ratifica los tratados (art. 52)
- Refrenda (art. 19) El parlamento autoriza la ratificación de los tratados los más importantes (art. 53)
- Jefe de los ejércitos Preside los Consejos de Defensa (art. 15).
- Dispone de la fuerza armada (art. 20) Responsable de la defensa (art. 21)

CRISIS

- Dimisión
- Dimisión
- Disolución de la asamblea (una vez al año) (art. 12)
- Censura del gobierno (art. 49)
- Poderes plenos (art. 16)
- Suprema Corte de Justicia por alta traición (art. 68)

Aunque la claridad del cuadro anterior, habla por si misma, no olvidaremos precisar algunos puntos.

El primer párrafo del artículo 8 constitucional francés a la letra establece: "El Presidente de la República nombra al Primer Ministro. Pone fin a sus funciones al presentar este último la dimisión del Gobierno". Luego, no solamente designa al Primer Ministro, sino que también declara el fin de sus funciones, una vez que el Gabinete en turno ha perdido la confianza del Parlamento.

La continuación del artículo 8 es: "A propuesta del Primer Ministro, el Presidente de la República nombra a los demás miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones". De esto se desprende que el Presidente, determina el final de las actividades de los integrantes del gabinete y otros altos funcionarios franceses, luego que la Asamblea Nacional ha presentado una moción de censura del Gobierno y ha fincado responsabilidad; o cuando el Jefe de Estado disuelve el Parlamento. (Vid. artículo 12, 16, 49 y 50).

Pero, no solamente el Presidente de Francia, nombra y declara la renuncia o destitución de los anteriores personajes de la rama ejecutiva, sino que también participa en la designación de otros servidores.

Veamos lo descrito por los párrafos 2o. y siguientes del artículo 13 de la Carta Suprema Gala:

[El Presidente] "Hace los nombramientos para los empleos civiles y militares,.

"Los Consejeros de Estado, el Gran Canciller de la Legión de Honor, los embajadores y enviados extraordinarios, los Consejeros del Tribunal de Cuentas, los prefectos, los representantes del Gobierno en los Territorios de Ultramar, los oficiales generales, los rectores de distritos académicos, los directores de las administraciones centrales son nombrados en Consejos de Ministros.

"Una ley orgánica determinará los otros empleos que serán provistos en Consejo de Ministros, así como las condiciones en las cuales el Presidente de la República podrá delegar su poder de nombramiento para ser ejercido en su nombre".

El hecho de que las designaciones de los funcionarios mencionados se determine por el Consejo de Ministros, es señal de que esta facultad presidencial de nombramiento está controlada. La participación del Primer Ministro y el Gabinete parece lógica, ya que sin la opinión de éstos o la preferencia de alguien por el jefe estatal, podría ser desaprobatorio de los nombramientos por parte de la Asamblea Nacional. En palabras sencillas, el Presidente y el Premier, tanto para la elección del Gabinete como para el resto de los servidores públicos, debe contar con la aprobación de la Asamblea. En el caso de servidores públicos además, se deben observar las disposiciones legales secundarias.

Como ejemplo de la integración del Gabinete Francés, basta recordar las elecciones parlamentarias de la primavera 1993, donde la alianza partidista de centro-derecha integró un gobierno con 15 ministros para el partido político Reunión para la República (RPR), y 14 restantes para la Unión para la Democracia Francesa (UDF).
(121)

121.- *ENCÉLSIOR*, 31 de marzo de 1993, pp. 3-A y 13-A

Hay sin embargo, una designación libre que el Presidente realiza acorde a lo dispuesto constitucionalmente, esta es la elección de tres miembros del Consejo Constitucional (entre ellos el Presidente del mismo Consejo) (artículo 56); órgano con jurisdicción suprema política, encargada de controlar la constitucionalidad de las leyes y la regularidad de las elecciones.

En relación a la autoridad, es el mismo primer mandatario francés, el encargado de garantizar su independencia de las otras dos ramas del poder (artículo 64). Para tal efecto, él es quien encabeza el Consejo Superior de la Magistratura coadyuvado por el Ministro de Justicia que funge como vice-presidente (artículo 65.1). La designación de los nueve miembros que componen el Consejo Superior de la Magistratura es hecha por el Presidente ajustándose a las condiciones descritas en una ley orgánica (65.2). A su vez este Consejo Superior de la Magistratura propone los nombramientos de los magistrados-jueces de la Corte de Apelaciones. De manera similar el Consejo opina, sobre las propuestas de nombramiento para magistrados o jueces, del Ministro de Justicia. (65.3). Respecto a la destitución de magistrados o jueces, el artículo 64 ordena que estos serán inamovibles.

Loewenstein, afirma que la designación del cuerpo judicial francés no solamente es realizada por la dualidad, presidente-judicatura, sino que el acceso al cargo judicial, depende de un proceso selectivo en el que valoran cualidades personales y profesionales de los aspirantes (122).

122.- Cfr. *Op. cit. Teoría ...* pp. 302-303

Hemos visto hasta estos momentos, los procedimientos que se observan para que el jefe del ejecutivo nombre funcionarios públicos, en Francia, y anteriormente en la Gran Bretaña y Estados Unidos. Es el momento de abordar métodos de selección de los diferentes integrantes del gobierno, que utiliza el jefe máximo de nuestra patria. Veamos el capítulo siguiente.

CAPITULO CUARTO

LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

1.- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN EXCLUSIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Para comprender este capítulo, es preciso recordar brevemente que es la administración pública centralizada y descentralizada. Estas, tienen íntima relación con las facultades de nombramiento y remoción del presidente. Ambos tipos de organización administrativa son derivadas del Poder Ejecutivo.

La centralización administrativa es una forma de organización, en la cual las unidades y los órganos de la administración pública, se ordenan, acomodan y articulan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el fin de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. (123)

La administración pública descentralizada, por su parte, se define como una forma de organización para realizar actividades competentes al Estado, o de interés general, a través de organismos creados especialmente para tal fin, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio, régimen jurídico propio. Dichos organismos son denominados en México "Entidades Paraestatales". (124)

123.- Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. *Op. cit. Teoría General...* p 126

124.- Cfr. IDEM pp.473-474.

Ambas formas de administración están contempladas en el artículo 90 de la Carta Magna, que textualmente establece:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Las leyes reguladoras de la administración pública centralizada y paraestatal (descentralizada), son dos principalmente: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29 de diciembre de 1976) y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (D.O.F. 14 de mayo de 1986). Las últimas reformas a estas leyes fueron hechas respectivamente, por decretos publicados en D.O.F. de 25 de mayo de 1992 y 24 de julio del mismo año.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo primero:

" La presente ley 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 de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. "

Los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica en cita, establecen lo siguiente:

"Art. 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, abra las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

"I. Secretarías de Estado, y

"II. Departamentos Administrativos.

"Art. 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

"I. Organismos descentralizados;

"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

"III. Fideicomisos."

De los artículos transcritos se desprende la siguiente clasificación:

Administración Pública Federal Central.

- a) Presidencia de la República,
- b) Secretarías de Estado,
- c) Departamentos Administrativos,
- d) Procuraduría General de la República.

Administración Pública Federal Paraestatal.

- a) Organismos Descentralizados,
- b) Empresas de Participación Estatal,
- c) Instituciones Nacionales de Crédito,
- d) Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito,
- e) Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas,
- f) Fideicomisos Públicos.

Además de las figuras administrativas descritas con anterioridad, existen otras, que no obstante han sido omitidas de mencionarse por la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal si hace referencia. Estas figuras, contempladas de manera respectiva por la ley en cita, artículos 17 y 21, se denominan Órganos Administrativos Desconcentrados y Comisiones Intersecretariales. Los primeros están jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; los segundos, son constituidos por decisión presidencial para el despacho de asuntos en que intervengan varias Secretarías o Departamentos de Estado y pueden tener una duración transitoria o permanente. Cabe señalar, que tanto los Organismos Administrativos Desconcentrados como las Comisiones Intersecretariales son figuras de la administración pública de difícil

clasificación, esto es, en ocasiones puede clasificarse en el ámbito centralizado y en otras ocasiones en el sector paraestatal. Este tema será retomado páginas más adelante.

Una vez hechas las aclaraciones anteriores y tomando como base lo relativo a la administración pública federal centralizada, comenzaremos por analizar el artículo 89 de la Constitución vigente, en especial la fracción II.

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

" (...)

" II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; "

La parte inicial de la fracción transcrita, señala el nombramiento y remoción libre que puede realizar el titular del Ejecutivo, de los Secretarios del despacho. Pero, que se debe entender por Secretario del despacho? La respuesta es, siguiendo la teoría del Derecho Administrativo, que el Secretario de despacho es mejor conocido en la actualidad como Secretario de Estado. Es decir, el titular de una Secretaría de Estado.

El Dr. Acosta Romero apunta que la Secretaría de Estado es el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y

elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez depende del ejecutivo. (125)

El titular de una Secretaría de Estado esta subordinado jerárquicamente al Ejecutivo Federal, quien puede nombrarle o removerle pues su relación es directa y de confianza. Al ser un colaborador cercano del Presidente, el Secretario de Estado como ejecutor de las acciones que se le encomiendan debe fidelidad a su superior. Cuando la confianza se pierde, el Presidente puede remover al Secretario y nombrar a uno nuevo.

La Constitución establece requisitos para el nombramiento de Secretarios de Estado. El artículo 91 señala que para Secretario, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos. De las funciones encomendadas constitucionalmente a los Secretarios, se encuentran las del "Refrendo" y la de rendir informe al Congreso de la Unión.

El artículo 92 constitucional menciona la figura del "refrendo", es decir, la obligación que tiene los Secretarios de Estado de firmar reglamentos, decretos, acuerdos u ordenes que suscribe el Presidente y que sean competencia de sus Secretarías. El artículo 93 establece otra obligación para los Secretarios, la de dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivos ramos.

Es de aclararse, que el número de Secretarías y Secretarios de Estado, han disminuido o se han incrementado a lo largo de la historia mexicana. En las últimas

125.- Cfr. ACOSTA Romero Miguel. *Op.Cit. Teoría General...* p.213

décadas la creación o desaparición de dependencias de Estado van en relación a los planes y programas sexenales del Presidente. Prueba de ello, es que hasta antes de la publicación del Decreto que reformó disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992) existían 18 Secretarías con sus respectivos titulares, ahora existen 17 Secretarías.

La Secretaría de Programación y Presupuesto desapareció para fusionarse con la Secretaría de Hacienda.

Continuando con el análisis de la fracción segunda del artículo 89 de la Constitución, recordemos que también se hace mención del nombramiento y remoción libre del Procurador General de la República. Del nombramiento de este funcionario de la administración pública centralizada, la misma Constitución establece los requisitos que debe cubrir en los artículos 95 en relación al 102. En otros términos, el Asesor Jurídico del Ejecutivo Federal y Ministerio Público de la Federación, deba tener las calidades de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 102). Dichas calidades a saber son: ser mexicano de nacimiento; en pleno ejercicio de sus derechos; tener más de 35 y menos de 65 años; gozar de buena reputación y sin condena privativa de la libertad; y ser residente del país durante los últimos 5 años (artículo 95). Una vez cumplidos estos ordenamientos de la Constitución, el Presidente dispone todavía de un amplio margen para hacer su selección sobre el Procurador General de la República.

Siguiendo con el análisis del artículo 89 fracción segunda constitucional, y relativo a la parte que menciona: ... "remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda ..." nos parece fuera de toda lógica jurídica, en razón de que este mismo precepto en sus fracciones III y IV, establece que los agentes diplomáticos

y empleados superiores de Hacienda respectivamente, deben nombrarse por el Presidente con aprobación del Senado. En otras palabras, los legisladores de la Unión no fueron congruentes al establecer los mecanismos de nombramiento y remoción del Presidente, ya que por un lado se pretende limitar la facultad de designación del Ejecutivo, mediante la ratificación de nombramientos por el Senado, y por otro lado se le faculta para remover libremente funcionarios al servicio de la República. En el caso específico de la fracción II, la remoción de los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda

La incongruencia constitucional referida en el párrafo anterior, es una de las vértebras de la columna principal de la presente tesis, por tal motivo abundaremos un poco mas en el tema. Primeramente, debemos reflexionar sobre la estrecha relación que tiene el nombramiento de un servidor publico y su remoción. Algunos autores o teóricos del derecho laboral podrían denominarlo estabilidad o permanencia en el servicio publico. Para el presente estudio la denominación es irrelevante, lo que se desea enfatizar es la importancia que tiene el establecer limites al Poder Ejecutivo Federal, comenzando por regular constitucionalmente sus facultades de nombramiento y remoción.

Entratándose del multicitado 89 de la Constitución y su fracción II, vemos la coincidencia con las facultades de nombramiento del Ejecutivo en los países anglosajones y el sistema francés. Haciendo un repaso de lo estudiado en el capítulo de Derecho Comparado de la presente tesis, recordemos que el Presidente de los Estados Unidos de América, el Primer Ministro Británico, y el Premier de Francia, seleccionan al personal humano que colaborará de manera mas cercana en las actividades de su administración.

Retomando el estudio del 89 de la Carta Magna fracción II, en la parte relativa a: "... nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes; "

La parte final de la fracción que antecede, prescribe una facultad del Presidente que en los países anglosajones se denomina de "botón". Es decir, que el Ejecutivo de la Unión puede designar, a cualquier persona de su preferencia, en algún cargo de la Unión, cuya designación no sea provisto por algún otro ordenamiento legal. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica artículo 2, sección segunda (principal inspiración de la nuestra) limita los nombramientos del Presidente, de funcionarios no previstos por su propia Constitución, mediante la ratificación del Senado. Por su parte la Gran Bretaña posee un sistema óptimo de reclutamiento de servidores civiles. Más aún, dicho sistema selectivo, tiene la finalidad de escoger a los elementos humanos de la sociedad más aptos para el servicio público. De todos es sabido, de los muchos nombramientos de altos funcionarios (así como de menor jerarquía) hechos por el Ejecutivo, que han decepcionado al pueblo mexicano. La historia se ha repetido a lo largo del siglo, por lo que se hace indispensable considerar nuevas alternativas de selección.

Ejemplo de las facultades de nombramiento y remoción del Presidente, se presentó el día 29 de marzo de 1993, cuando la Presidencia de la República anunció cambios en cuatro dependencias del gobierno. Emilio Gamboa Patrón a la S.C.T.; Genaro Borrego Estrada al IMSS; J. Francisco Ruiz Massieu al INFONAVIT y Jacques Rogozinski a BANOBRAS. Mientras estos funcionarios eran nombrados

libremente por el Presidente , otros eran igualmente destituidos. (126) Como sucedió también al saliente secretario de la S.C.T. Andrés Caso Lombardo, quien ahora ha sido señalado como responsable de algunos ilícitos durante su gestión como servidor público.

Para finalizar este capítulo, hablaremos de las facultades constitucionales que anteriormente eran exclusivas de nombramiento y remoción del Presidente de la República. Dichas reformas fueron publicadas en el D.O.F. de 25 de octubre de 1993, refiriéndose fundamentalmente a la transformación de la forma de gobierno del Distrito Federal, como órgano dependiente de la administración pública federal, para tener una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

Anterior a las reformas hechas a los artículos de la Constitución 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89, el Presidente estaba facultado constitucionalmente para designar de modo libre al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y con aprobación de la Asamblea de Representantes nombraba magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Anterior a las reformas hechas a los artículos de la Constitución 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una

126.-L.AJORNADA, martes 30 de marzo del 1993, pp. 1 y 3

fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89, el Presidente estaba facultado constitucionalmente para designar de modo libre al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y con aprobación de la Asamblea de Representantes nombraba magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha dejado de facultar al Ejecutivo Federal, para nombrar y remover con libertad al Jefe del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, el artículo quinto transitorio del decreto que reforma los preceptos constitucionales referidos, establece que el Presidente mantendrá dicha facultad y continuará ejerciendo para la capital de la República las facultades legislativas prescritas en los artículos 73 fracción VI y 89 fracción I, hasta diciembre de 1997.

Por lo que respecta al nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el artículo 122 constitucional fracción VI faculta al Jefe del Distrito Federal para realizar los nombramientos de magistrados, cuya aprobación será sometida a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De conformidad al artículo tercero del decreto del 25 de octubre de 1993, dicha facultad comenzará a partir del 15 de noviembre de 1994 cuando entre en funciones la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Además de las facultades antes comentadas, la fracción II del artículo 122 de la Ley Suprema de la Nación, en sus incisos b y c mencionan:

" Art. 122.- El Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes de la Union, los cuales lo ejerceran por si y a traves de los organos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

"(...)

" II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

" (...)

" b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

" c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor publico que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podra delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública; "

Como comentario breve al artículo 122, mencionaremos que el inciso "b" no contiene propiamente una facultad de nombramiento o remoción presidencial , sino una facultad de ratificación. En cambio el inciso "c" si otorga al Primer Mandatario la facultad de designar al titular de la Fuerza Pública de la capital de la República.

Por lo que toca al nombramiento y remoción que de manera libre realiza el Presidente. es todo lo encontrado textualmente en la Carta Magna, pero en múltiples leyes de orden federal, reglamentos y acuerdos se pueden hallar mas facultades. Este sera tema a tratar en la parte final del presente capítulo.

En el siguiente apartado analizaremos una medida de control constitucional, la aprobación de nombramientos presidenciales por la Cámara de Senadores.

2.- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON APROBACIÓN DEL SENADO.

Las facultades de nombramiento del Primer Mandatario que requieren de la participación de la Cámara de Senadores son las descritas por las fracciones del artículo 89 constitucional, que textualmente ordenan:

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

"(...)

"III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

"IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

"XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente:

"XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente en su caso;"

Se pueden clasificar en tres rubros los nombramientos del Presidente que deben ser ratificados por el Senado: el primero trata sobre los agentes del servicio exterior mexicano; el segundo, sobre los miembros superiores del ámbito militar nacional y tercero que recae en los ministros del Supremo Tribunal de la Nación. La fracción XVI del 89 es un complemento de sus similares anteriores III y IV, hace referencia solo a la aprobación de nombramientos del Ejecutivo por la Comisión Permanente.

Para ser ágil el análisis del presente apartado y el estudio del artículo 89 constitucional, dividiremos las facultades de nombramiento en los siguientes incisos:

A) Nombramiento de los Agentes del Servicio Exterior Mexicano. (Fracción III)

B) Nombramiento de Coronels y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. (Fracción IV)

C) Nombramiento de los Empleados Superiores de Hacienda. (Fracción IV)

D) Nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Fracción XVIII)

A) Nombramiento de los Agentes del Servicio Exterior Mexicano.

Acorde a la Convención Sobre Relaciones diplomáticas de Viena de 1961, se establece que el Agente Diplomático es Jefe de la Misión Diplomática, pero además se le conoce con esa denominación a cualquiera otro miembro del personal

diplomático de la misma sede. Para los efectos del derecho mexicano, los funcionarios diplomáticos del Servicio Exterior Nacional se clasifican de la siguiente manera:

- a) Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, b) Ministro Consejero, c) Consejero, d) Primer Secretario, e) Segundo Secretario, f) Tercer Secretario. (127)

En estricto apego a la fracción II del artículo 89 constitucional, referente a los Ministros y agentes diplomáticos, el Ejecutivo Federal debe someter a la aprobación del Senado de la República la lista de funcionarios antes enumerados. La fracción X de dicho precepto, faculta al Presidente como el Director de la Política Internacional de dicho precepto, faculta al Presidente como el Director de la Política Internacional de México; es el quien la define, mantiene y establece las relaciones de nuestro país con todas las Naciones del mundo.

En relación a los Cónsules Generales y a los Agentes Consulares, (como también se les define de acuerdo a la Convención Vienesa de Relaciones Consulares de 1963), se dividen en dos clases principalmente: funcionarios consulares de carrera y funcionarios consulares honorarios. A diferencia de los agentes diplomáticos que tienen un carácter representativo, los cónsules realizan funciones fundamentalmente administrativas. En México se clasifican jerárquicamente los cónsules del siguiente modo: cónsul general, cónsul consejero, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vice cónsul. (128) En el entendido de que el artículo 89 fracción III de la Carta Magna Nacional solo habla de "Cónsules generales", el Presidente someterá el nombramiento del principal agente consular a la ratificación de la Cámara de Senadores.

127.- Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Op.Cit. Diccionario*. pp. 122 y 123.

128.- Cfr. IDEM.

El motivo principal, de que el Senado este facultado constitucionalmente, para aprobar las designaciones antes referidas, radica en que al representar a la Federación y cada una de sus Entidades Federativas, debe velar por sus intereses. En otros términos, la imagen de la nación mexicana, esta encarnada en los miembros del cuerpo del Servicio Exterior, cualquier compromiso que estos adquieran en el extranjero, atañen a México. Es natural entonces, que exista un órgano que verifique quienes son y deben ser los representantes del Estado mexicano ante el mundo.

Efectivamente, el Senado de la República ratifica los nombramientos de Agentes del Servicio Exterior, hechos por el Ejecutivo. De acuerdo al artículo 76 fracciones I y II de la Constitución, dicha Cámara Legislativa es la encargada de analizar la política exterior desarrollada por el Presidente, según los informes que este ultimo presente o cualesquiera de sus Secretarios de Estado.

B) Nombramiento de Coroneles y demas Oficiales Superiores del Ejercito, Armada y Fuerza Aérea.

De los nombramiento que haga el Presidente sobre militares de alto rango, además de la aprobación senatorial debe observarse la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que detalla quienes son los jefes y oficiales superiores. De acuerdo al artículo 10 de está ley orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana se estructuran jerárquicamente en : Mando Supremo, Alto Mando, Mandos Superiores; y mandos de Unidades.

El Mando Supremo del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos corresponde al Presidente de la República (artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana). Conforme al artículo 14 el Mando Supremo o Presidente de la República designa al Alto Mando, Mando Superior y Mandos de Unidades.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana en sus primeras 7 fracciones, establece:

"Art. 14.- Son facultades del Mando Supremo:

"I. Nombrar al Secretario de la Defensa Nacional;

"II. Nombrar al Subsecretario; al Oficial Mayor; al Inspector y Contralor General del Ejército y Fuerza Aérea; al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; al Procurador General de Justicia Militar y al Presidente así como a los Magistrados del Supremo Tribunal;

"III. Nombrar al Jefe del Estado Mayor Presidencial;

"IV. Nombrar a los Comandantes de los Mandos Superiores;

"V. Nombrar a los Comandantes de las Unidades de Tropa y a los Comandantes de los Cuerpos especiales;

"VI. Nombrar a los Directores y jefes de Departamento de la Secretaría de la Defensa Nacional;

"VII. Nombrar a los demás funcionarios que determine ..."

El nombramiento de todos los cargos anteriormente enumerados, se relaciona con el artículo 76 fracciones II y III, que a la letra dice:

"Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

"(...)

"II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario (Ejecutivo Federal) haga de ...coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales en los términos que la ley disponga;

"III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por mas de un mes, en aguas mexicanas;"

En relacion al precepto anterior, la doctrina mexicana menciona que el Senado es el organo encargado de vigilar que el Presidente, al verse tentado por la ambicion de poder o cualquier interes de indole personal, pretenda robustecer el cuerpo militarizado, incrementando su numero de elementos humanos

Retomando la primera parte de la fracción IV del artículo 89, debe entenderse que el Presidente de la República designa con aprobación del Senado a los jefes y oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en escala descendente como se describe en el proximo cuadro.

EJERCITO**ARMADA****FUERZA AÉREA***Generales*

General de División

General de Brigada

General Brigadier

Almirantes

Almirante

Vicealmirante

Contraalmirante

Generales

General de División

General de Ala

General de Grupo

Jefes

Coronel

Teniente Coronel

Mayor

Capitanes

Capitán de Navío

Capitán de Fragata

Capitán de Corbeta

Jefes

Coronel

Teniente Coronel

Mayor

Oficiales

Capitán 1o.

Capitán 2o.

Teniente

Subteniente

Subteniente

Subteniente

Subteniente

Oficiales

Teniente de Navío

Teniente de Fragata

Teniente de Corbeta

Guardia marina

1er. Contramaestre

1er. Contestable

1er. Maestre

Oficiales

Capitán 1o.

Capitán 2o.

Teniente

Subteniente.

Subteniente

Subteniente

Subteniente

C) Nombramiento de los Empleados Superiores de Hacienda.

El término "empleado", según el Diccionario Larousse, es la "persona que desempeña un empleo público o privado" mencionando como sinónimos funcionario, encargado, burocrata, oficinista, etc.

Si atendemos el sentido literal de la fracción, podríamos mal interpretar el espíritu del artículo, el sentido que el legislador quiso plasmar. Se hace necesario así, retomar algunos de los puntos tratados en el capítulo segundo de esta investigación.

En el Acta Constitutiva de 1824 se hablaba de "empleados de las oficinas de Hacienda"; la constitución del mismo 1824 hablaba de "jefes de las oficinas generales de Hacienda".(Art.110); esta redacción también fue utilizada en la Constitución Centralista,(3era Ley fracción III). Por su parte la Carta Magna de 1857 introduce el texto que actualmente prevalece "empleados superiores de Hacienda" (Art. 72 fracciónIII); la razón de su vigencia, el Congreso Constituyente de 1917 adoptó la expresión utilizada por la Constitución de 1957.

El autor Manuel Gonzales Oropeza, señala respecto a la redacción de estas fracciones II y IV, "empleados superiores de Hacienda", que la Constitución de 1857 hacía referencia a los Jefes de las oficinas de Hacienda, quienes manejaban directamente fondos públicos y eran independientes del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, por decreto del 6 de agosto de 1867, al reorganizarse la Secretaría de Hacienda, aquellas oficinas generales de Hacienda perdieron su independencia funcional relativa y pasaron a ser sub-dependencias de la Secretaría.

Desde entonces la disposición constitucional se volvió obsoleta. (129). De lo anterior podemos concluir que la expresión utilizada ha dejado de ser funcional y suscita confusión.

El problema consiste esencialmente en saber quienes son actualmente los empleados superiores?

La interrogante, se ve agravada, si tomamos en cuenta que la fracción II del artículo 76 constitucional, habla de la existencia de una ley que establezca la reforma en que el Senado ratifique los nombramientos de dichos funcionarios. La ley referida por la disposición constitucional nunca ha existido.

En búsqueda de los empleados superiores, fue analizado el Reglamento Interior de la S.H.C.P., que en su artículo 2 hace la siguiente mención:

"Art. 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con los siguientes servidores Públicos y unidades administrativas:

Secretario

Subsecretario de la S.H.C.P.

Subsecretario de Ingresos

Subsecretario de Egresos

Oficial Mayor

Procurador Fiscal de la Federación

Tesorero de la Federación.

129.- Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Op. cit.* pp. 1260-1262

El artículo en cita, es el unico que podría despejar la duda, sin embargo no es asi. El resto de los capítulos y artículos del Reglamento referido, establecen la organización y funciones del personal de la Secretaría.

En resumen, las disposiciones constitucionales que utilizan la expresión "empleados superiores de Hacienda", se ha convertido en un anacronismo como ya se explico, el error se viene arrastrando desde el siglo pasado y hoy es inoperante.

Es necesario realizar un ajuste de los terminos lingüísticos usados por la Ley Suprema, ya que en la actualidad la mayoría de los nombramientos de dichos servidores se hace por el Presidente sin intervención alguna del Senado. No es posible pensar además, que el Ejecutivo este facultado para nombrar libremente al Secretario de Estado y deba ratificar los nombramientos de los subordinados de este.

Como se apunto en lineas anteriores, los constituyentes de 1916-1917 transcribieron integramente la formula utilizada por la Constitución de 1857, y que entonces era congruente con la realidad que se vivia. La alternativa de solución que se propone es en el sentido suprimir la citada expresión, toda vez que es obsoleta.

D) Nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Algunos autores como Ignacio Burgoa Orihuela han expresado la necesidad de que el Presidente de la República designe a los Ministros de la Suprema Corte "*no ad libitum*, no sin limitaciones", sino que dicho nombramiento recaiga en los mejores juristas, que la designación se efectúe recabando las opiniones de los Colegios de Abogados. El Doctor Burgoa recomienda también que al Presidente le sean

proporcionadas listas de aspirantes, para que pueda hacer su selección. Asimismo, al hacer la designación, debería publicarse el nombramiento de las personas electas y el motivo de su elección. El eminente jurista propone una modificación a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Un texto probable de agregar a los requisitos constitucionales para ser ministro de la Suprema Corte es: "Haberse distinguido en la postulación, en el ejercicio profesional, en la judicatura o en la investigación jurídica". (130)

Retomando la fracción XVIII del artículo 89, debemos precisar que este precepto está relacionado con sus similares 95, 96, 99 y 100 principalmente. Esto significa que la propuesta presidencial, debe elegirse de ciudadanos por nacimiento, capaces jurídicamente, de entre 35 y 65 años, con cinco años de tener título y ejercer profesionalmente, no haber sido condenado penalmente, tener buena reputación y ser residentes del país por más de 5 años. Pero además se debe observar el término de 10 días a partir de que se sometió el nombramiento a la aprobación del Senado, para que éste resuelva. Cabe mencionar que en caso de que la Cámara de Senadores no resuelva en dicho término, la aceptación o negación del nombramiento, éste se tendrá por ratificado. Esto es, concluido el término senatorial de ratificación, el nombramiento de el o de los ministros nombrados, está automáticamente aceptado, algo así como la figura jurídica de "positiva ficta", es decir ante el silencio de la autoridad, la aprobación.

De la fracción XVI del 89, mencionaremos únicamente que indica que la Comisión Permanente del Senado debe aprobar los nombramientos de las fracciones II

130- Cfr. BURGOA Orihuela, Ignacio. *Disertaciones Magistrales para conmemorar el 76 Aniversario de la Constitución de 1917*, en la Facultad de Derecho de la UNAM, 11 de Febrero de 1993.

y III del mismo 89, cuando la Cámara de Senadores no esté sesionando de manera ordinaria; en este sentido también lo establece el artículo 79 fracción VII.

Con las reformas al artículo 28 constitucional hechas por el Congreso en 1993 se habilitó al Presidente para designar con ratificación de la Cámara de Senadores al Gobernador del Banco Central. El texto del artículo en su párrafo séptimo expresa:

" No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución."

Derivado de la reforma del artículo 28 de la Constitución, se hicieron ajustes a la ley del Banco de México, el 29 de diciembre de 1993. En este ordenamiento legal se corrobora la facultad de nombramiento del Presidente en su artículo 38 que expresamente señala:

" Art. 38.- El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

"La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores."

Debemos hacer mención de los artículos 42, 43 y 44 que parecen interesantes y que están incluidos en la Ley del Banco de México.

" Art 42.- El Gobernador y los Subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas."

"Art 43.- Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

" I. La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;

" II. El desempeño de algún empleo, cargo, comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;

" III. Dejar de ser ciudadano mexicano o reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39;

" IV. No cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;

" V. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que se disponga a razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno;

" VI. Someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa, y

" VII. Ausentarse de las labores sin autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta de Gobierno no podrá autorizar ausencias por más de seis meses.

" El gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios."

"Art 44.- Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

" El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva"

Los citados preceptos contienen la buena intención de ir abriendo espacios democráticos y fuera de posturas políticas como se menciona en el artículo 42 citado.

Así mismo se contemplan causales de remoción de los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México, artículo 43 y el procedimiento que se debe seguir para remover a algún miembro.

Observese, que el artículo 44 de la Ley Orgánica del Banco de México faculta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y la Constitución no lo prevé.

Hay que enfatizar que el método de control y colaboración del Senado, establecido por la Ley Suprema del país, para los nombramientos de los diferentes funcionarios mencionados, es acertada, sin embargo no basta para seleccionar a los mejores elementos humanos, sobre todo en el ámbito judicial.

Los procesos selectivos de los ministros de la Suprema Corte, debe ser el más eficiente. Indispensable es el proceso de selección de los ministros, ya que estos a su vez seleccionan a magistrados de circuito y jueces de Distrito. En este sentido, si los ministros no poseen las calidades suficientes para el desempeño de sus funciones, menos podrían distinguir quienes serían los indicados para impartir justicia en los Magistraturas de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

De la remoción diremos que para el caso de los funcionarios del servicio exterior es libre como así lo dice el precepto constitucional 89 fracción primera, no obstante nos oponemos a que un nombramiento que necesitó la ratificación del Senado deje sin efectos por completa libertad del Presidente

Con respecto a las remociones de oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, el Presidente debe observar la legislación militar respectiva y ver que causas serían aplicables para ejercer esta función. Lo que nos hace pensar esto es que

la fracción V del 89 establece que los nombramientos serán acordes a la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, y al regirse por normas especiales y rígidas la milicia mexicana, por tal motivo para la remoción o degradación de jefes u oficiales debe existir una razón justificada. Igual comentario merecen las remociones del cuerpo militarizado, es decir, no es congruente un nombramiento con ratificación senatorial y una remoción libre del Ejecutivo.

Relativo a las remociones de los empleados superiores de Hacienda, nos parece ilógico que el titular de la dependencia sea nombrado y removido libremente por el primer mandatario y los subalternos deban ratificar sus nombramientos. La posible solución a esto sería establecer dentro del texto constitucional que se ratifique el nombramiento del Secretario de Hacienda por el Senado. Sin embargo, debe observarse siempre lo que sería lo más benéfico para el gobierno y para la nación, toda vez que las propuestas y observaciones elaboradas en este trabajo, pretenden establecer los medios de control a las facultades del Presidente comenzando por los nombramientos y las remociones. En este sentido, no es necesario ampliar más el poder del Presidente por el contrario encausarlo y limitarlo, para el beneficio de nuestro país.

Tocante a la remoción de ministros de la Suprema Corte de Justicia, éstos sólo podrán ser removidos por faltas enunciadas en el título cuarto constitucional, como son la responsabilidad de violaciones en el ejercicio de su cargo (artículo 94 constitucional). Por lo que se entiende que los ministros del Máximo Tribunal de México son inamovibles y desempeñan cargos vitalicios. Esto debe relacionarse también con el artículo 99 constitucional que habla de las renunciaciones de los ministros, y que deben ser sometidas a la opinión del Presidente y de ser aceptadas, enviarlas al Senado para su aprobación. Por otra parte la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal habla del "retiro forzoso" a los 70 años de edad.

Resta solamente revisar algunos ordenamientos legales secundarios, que contemplan facultades de nombramiento y remocion presidenciales. Este será el tema a tratar en el subcapítulo siguiente.

3.- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CONFORME A LAS LEYES.

Hay distribuidas en la legislación secundaria nacional, varias facultades de designación de servidores públicos de alta jerarquía. Estas atribuciones del Ejecutivo Federal nacen en la mayoría de los casos de la facultad reglamentaria que establece el artículo 89 fracción I de la Carta Magna, y en otras ocasiones se derivan de su poder político. Esto es que el Presidente, al proveer en el ámbito administrativo la exacta aplicación de las leyes del Congreso, mediante decreto expide leyes que crean organismos de la administración pública federal, que cuyos contenidos establecen la forma en que se designan sus titulares y que por generalidad recaen en el Primer Mandatario.

Si bien es cierto, los principales organismos de la administración pública federal desconcentrados, descentralizados o comisiones intersecretariales son creados generalmente por el Ejecutivo Federal, también lo es el Congreso de la Unión puede hacerlo, y se ha llegado al extremo de que se constituyan estos organismos por reglamentos o acuerdos de Secretarías de Estado.

Para hacer más fácil la comprensión del presente episodio, clasificaremos los organismos mencionados en tres grupos, y mencionaremos algunos ejemplos. Cabe aclarar que se tomarán los casos más ilustrativos, pues de no hacerlo así, correríamos el riesgo de perdernos en una selva gigantesca de ordenamientos legales que podrían ser materia de una obra de mayor profundidad y dimensión.

- A). Organismos desconcentrados
- B). Organismos descentralizados
- C). Comisiones intersecretariales

A) ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

La desconcentración administrativa se identifica en México, por unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal como se analizó al principio de este capítulo. Ejemplo de unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal pueden ser:

a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, b) La Comisión Nacional Bancaria de Seguros dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, c) El Instituto Politécnico Nacional dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

No obstante, algunos de estos organismos pueden ser identificados o clasificados en algunas de las ramas administrativas de los tres niveles, prevalece todavía una falta de precisión teórica y legal de los conceptos "desconcentración" y "descentralización", pues con regular frecuencia se utilizan indistintamente.

A pesar de una carencia de definición de órganos desconcentrados, algunos teóricos como Acosta Romero hacen un intento por precisar sus características, que nos permitimos transcribir como sigue:

"a) Son creados por una ley o reglamento.

"b) Dependen siempre de la Presidencia de la República, de una Secretaría de Estado o de un Departamento de Estado.

"c) Su competencia deriva de la Administración Central.

"d) Su patrimonio es el mismo de la Federación, aunque también tienen presupuesto propio.

"e) Las decisiones mas importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependan.

"f) Tienen autonomia técnica.

"g) No puede tratarse de un órgano superior siempre dependen de otro .

"h) Su nomenclatura puede ser variada.

"g) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.

"j) En ocasiones tiene personalidad propia." (131)

Una vez considerados los señalamientos anteriores, debemos decir que en el sistema legal mexicano no hay un patrón definido para la creación de organismos desconcentrados, toda vez que se han constituido por ley, decreto reglamento interior, y hasta por acuerdo. Veamos los ejemplos siguientes.:

1. Organos Desconcentrados creados por ley, cuyo titular es nombrado por el Presidente.

a) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado mediante ley publicada el 31 de diciembre de 1946 en el Diario de la Federación.

2. Organos Desconcentrados creados por decreto, cuyo titular designa el Ejecutivo Federal.

a) Comisión Nacional del Deporte, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1988.

131.- ACOSTA Romero, Miguel. *Op. cit.* Teoría..., p. 422

b) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, se creó por decreto del Presidente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988. (132)

B) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Acorde al artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, están presididos por personas designadas por el Presidente.

" Art.21.- El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador del sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y

"III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta ley."

El tercer requisito de la fracción III del artículo transcrito, que hace referencia al artículo 19 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se puede resumir en lo siguiente: a) que no haya parentesco con miembros del órgano de gobierno del organismo descentralizado; b) que no tenga litigio pendiente contra el organismo; c) no estar sentenciado por delito patrimoniales; no estar inhabilitado para ejercer el comercio o desempeñar un cargo público; e) no ser Diputado o Senador del Congreso de la Unión.

132.- ACOSTA Romero, Miguel. *Op. cit.* Teoría... p. 415

Cabe aclarar que la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político administrativa, y esta característica la poseen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos y remociones son hechas por el Ejecutivo Federal de manera directa y libre, o en su defecto a través de las coordinadoras de sector (Secretarías de Estado).

A continuación daremos algunos ejemplos de organismos descentralizados y sus titulares, quienes son nombrados libremente por el Primer Mandatario del país, aclarando una vez más, que son solamente algunos casos, los más ilustrativos, toda vez que el estudio de estas facultades de libre designación podrían ser materia de una obra de mayor extensión y profundidad. Igualmente hemos de decir, que el presente trabajo tiene como fin principal el establecer a nivel constitucional medidas de control al Ejecutivo, y no detallar hasta el último funcionario que en la escala jerárquica designa el Presidente.

En materia de seguridad social el Ejecutivo nombra al Director General del Instituto Mexicano de Seguro Social (artículo 256 de la Ley del IMSS); al Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (artículo 152 de la Ley del ISSSTE); y al Director y Subdirector, así como algunos miembros de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social para las fuerzas armadas mexicanas(artículo 5 y 7 de la Ley del ISSFAM).

De los organismos descentralizados que se consideran empresas públicas, se pueden citar a Petróleos Mexicanos, cuyo Director General es designado por el Presidente de acuerdo al artículo 6 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992.

Igualmente son nombrados de modo libre por el Ejecutivo Federal, los directivos de Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES); Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASSA); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LN); Pronósticos Deportivos; Bancos de Gobierno, Fideicomisos Públicos y oficinas dependientes de la Presidencia de la República (133)

En el ámbito laboral el Presidente de la República designa: Al Presidente de la Comisión de Salarios Mínimos (artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo). Así mismo el Presidente propone al Director General del INFONAVIT a la consideración y confirmación de su Asamblea General (artículo 22 de la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

Mención especial merece el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consideramos que es especial porque es un ejemplo típico de la indefinición que sufren los organismos creados por el Ejecutivo. Fue creada por decreto presidencial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, pero el día 29 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que la estableció y reconoció como organismo descentralizado. El artículo 102 de la Constitución también hace referencia a dicha Comisión.

133.- Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. *Op.cit. Teoría.. pp.131,478 y 510.*

C) COMISIONES INTERSECRETARIALES.

Se regulan por el artículo 21 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

"El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

"Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionado con su objeto.

"Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República"

Estas comisiones, tienen como objetivo principal la solución de problemas en los cuales es insuficiente la acción de una sola Secretaría o Departamento de Estado, mediante la coordinación conjunta.

Ejemplos de estas Comisiones, son:

A) La Comisión Intersecretarial Permanente; la Comisión de la Cuenca del Pacífico, creadas por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 1980, con el fin de promover de manera coordinada, la participación de México en los distintos foros de cooperación multilateral de la región, en particular la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico, así como sugerir los lineamientos generales para robustecer las relaciones del País con las naciones de la zona, según establece su artículo primero.

B) La Comisión Intersecretarial para el Eclipse 1991, creada por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1990, con carácter transitorio, cuyo objetivo principal fue el coordinar las acciones y medidas relacionadas con el eclipse de sol del 11 de julio de 1991, para facilitar la investigación, estudio y observación del fenómeno y evitar posibles daños a la población, según estableció su artículo primero del acuerdo del Ejecutivo.

Bastan pues, los ejemplos señalados para darnos cuenta del poder que concentra el primer magistrado del país.

En cuanto a la remoción de las personas designadas para desempeñar altos cargos directivos, esta implícita en los diversos preceptos legales estudiados, luego entonces el mismo Presidente puede remover y así lo ha hecho, de modo libre, a éstos funcionarios

Fuera de la constitución y de las leyes secundarias, reglamentos o acuerdos el Presidente posee facultades de nombramiento derivadas del sistema político. La condición del jefe supremo del partido dominante en México, le da la posibilidad de seleccionar entre sus compañeros de partido, a los secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte, Gobernadores y otros servidores públicos. Pero también, él mismo designa al sucesor de la silla presidencial. Hemos mencionado lo sucedido el 29 de Marzo de 1993, cuando el dirigente nacional del Partido Revolucionario Institucional fue nombrado como Director del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo, éste, lamentablemente no es el único ejemplo, ya que a lo largo de nuestra vida política nacional, funcionarios han llegado y se han ido de sus cargos por el poder de designación del Primer Hombre de la Nación.

La opinión que tenemos de estas facultades diseminadas en el Universo de legislación mexicana, no justifica que se constituyan de la noche a la mañana los organismos o entidades de la administración pública federal. Es indispensable que la Constitución mexicana establezca medidas de control a las facultades de nombramiento de Presidente y a la creación de organismos, para lo cual proponemos reformar o modificar, los artículos 76, 79, 89, 90 y demás relativos a la materia. La reforma estaría encaminada en dotar de facultades ya sea al Senado o al Congreso de la Unión, para ratificar los nombramientos de los funcionarios, y en el caso de la creación de organismos, se constituyan unicamente por una ley emanada del poder Legislativo.

Para reforzar la propuesta anterior solamente hay que recordar lo cuestionable de que el Presidente de la Nación, designe al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo que vigila que no sean violadas las garantías individuales de ciudadanos mexicanos, por autoridades ejecutivas, legislativas o judiciales. Todavía menos acertada parece la facultad de remoción del mismo Ejecutivo Federal, sobre el Presidente de la Comisión. La razón, es lógica, ¿que pasaría si el Primer Mandatario incurre en la violación de garantías individuales? El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos omitiría denunciar a la luz pública tal hecho por temor a ser destituido? Esto queda a la reflexión del lector.

Solo falta, dar una vista a las consideraciones finales de la presente tesis, por lo que es menester pasar al último capítulo de la investigación.

CAPITULO QUINTO CONSIDERACIONES FINALES

Hemos revisado inicialmente los pensamientos de algunos de los principales eruditos de la antigüedad. A lo largo del viaje al pasado revivimos la doctrina de la división de poderes y su invaluable aportación al mundo, que aún hoy se niega a morir. Es decir, la tesis de Barón de Montesquieu es una realidad visible a la fecha. Sin embargo, dicha teoría ha sido mejor definida por el Dr. Karl Loewenstein como una distribución de funciones.

En efecto, las funciones o actividades que realiza el Estado son distribuidas entre los diferentes órganos estatales, algunos con más, otros con menos; la denominación dada por la doctrina alemana de distribución de funciones parece la mejor aplicable para sustituir la vieja teoría de la división de poderes.

El órgano Ejecutivo, como una parte integrante del Gobierno concentra una mayor fuerza, que la de los órganos Legislativo y Judicial, en el sistema presidencial. El régimen presidencial por antonomasia es el de los Estados Unidos de Norteamérica.

México también adopta desde el siglo pasado el régimen presidencial y el principio tripartita de Montesquieu. En los debates sostenidos por los Legisladores constituyentes de 1857 (principalmente liberales), se decidió fortalecer al Ejecutivo Federal. Sin embargo, y a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, se omitió establecer control a las facultades de designación presidencial. En efecto, el Congreso constituyente de 1857 no trató con profundidad las facultades de nombramiento del Presidente; por su parte el Congreso de 1917 dió más importancia al nombramiento

de secretario de Estado. La omisión del Congreso Constituyente de 1857 y de 1917 puede apreciarse en la Carta Magna vigente.

El exceso de poder que el Ejecutivo posee en México, encuentra sus raíces a partir de la Independencia de nuestra nación, desde lo concebido por la constitución Española de Cádiz, hasta llegar a la carta magna de 1917 que rige a la fecha.

Las Leyes fundamentales de 1857 y 1917 han depositado el poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, denominado Presidente. El sistema presidencial mexicano ha trastornado su concepción original, para convertirse en un régimen presidencialista, es decir, de dictadura presidencial.

Las múltiples facultades que la Constitución Mexicana otorgan al Presidente, ocasionan un desequilibrio en los órganos del Estado. Entre otras facultades se hallan las de nombramiento o designación, y las de remoción de funcionarios públicos, principalmente del ramo Ejecutivo pero incluso del Judicial.

Las facultades de nombramiento del primer mandatario en la trayectoria constitucional mexicana, han sufrido ligeras variables en su forma, en esencia son tan amplias y tan libres como hoy en día se conocen.

Las prerrogativas de nombramiento y remoción libres que posee el Presidente de la República, requieren ser modificadas, para su mejor aplicación y ajuste a la realidad que vive el México en los umbrales del siglo veintiuno. No es posible pensar que en una sociedad dinámica y heterogénea como la mexicana, sea regida por ordenamientos que hace tiempo dejaron de ser aplicables.

El problema no ha sido apreciado en su verdadera dimensión; ¿o debemos pensar que se ha ignorado la importancia que tienen estas facultades ?

En Estados Unidos, modelo presidencial que han seguido varios países latinoamericanos, comprendieron la relevancia que tenía sujetar a un control senatorial las facultades de nombramiento del Presidente. Mas aún, hoy en día se cuestiona que el Ejecutivo Federal de ese país pueda de modo libre remover de cargos a los empleados de la Unión que no prevé la misma Constitución. Cabe señalar también que en la actualidad en los Estados Unidos el personal de la administración pública esta constituido en su mayoría de funcionarios de carrera.

Es tiempo de cambio, de meditar las necesidades que exige el servicio de la administración pública en México. Tomando en cuenta que el vecino país del norte, contempló desde la elaboración de su Constitución que los nombramientos hechos por el Presidente, pueden hacerse solo por una ley del Congreso. México debe ajustar su Carta Magna en beneficio de la democracia, limitando las facultades del Primer Mandatario.

Pero no solamente, los Estados Unidos tienen funcionarios de carrera también la Gran Bretaña selecciona de la sociedad civil, al personal que debe de entrar al servicio público o de la "Corona", mediante competencia abierta, exámenes escritos y entrevistas, previas al nombramiento. Este método selectivo permite incorporar a las filas administrativas al personal mas capaz y adecuado a las necesidades del servicio público, y brinda cierta estabilidad a los designados en sus cargos. De manera similar, los jueces británicos son elegidos de entre los mas prominentes abogados, y aún así, requieren acreditar un examen del "Bar" o colegio de abogados.

Por su parte el regimen republicano Francés, se compone de un órgano ejecutivo doble. Por un lado el Presidente de la Republica y por otro el Primer Ministro de Francia. El primero da la formalidad a los nombramientos, el segundo propone y refrenda o ratifica los nombramientos de ministros, empleados civiles y militares. En el consejo de Ministros, que reúne al Presidente, Primer Ministro y Gabinete, se delibera y aprueban los nombramientos de los funcionarios que pueden ocupar cargos en la rama administrativa y aunque en la rama judicial francesa, la designación de jueces, es realizada por el Consejo Superior de los Magistrados, (compuesta por el Presidente y el Ministro de Justicia) el acceso al cargo judicial, depende de un proceso selectivo en el cual se valoran cualidades personales y profesionales de los aspirantes.

En nuestro país, las facultades de nombramiento del Ejecutivo Federal se dividen en tres ramas principalmente: exclusivas del Presidente conforme a la Constitución, con ratificación del Senado; y conforme a la legislación mexicana vigente.

Se requiere de organismos que se dediquen a la selección de personal que aspire a los cargos públicos de la rama ejecutiva, y judicial principalmente. Que no dependa de organo alguno pero que rinda cuentas a la ciudadanía y sus funcionarios sean de intachable probidad, y capacidad para el servicio público.

Es necesario, del mismo modo, la creación de ordenamientos legales, que fijen los requisitos y las competencias técnicas que deben exigirse a los aspirantes que deseen ingresar al servicio público y que determinen la aplicación de exámenes psicologicos y académicos que deba aprobar el aspirante.

Es impostergradable la modificación de los artículos 76 fracción II, 79 fracción VII, 89 fracciones III, IV y XVI, adicionándoles algunas líneas que establezcan constitucionalmente que las ratificaciones de la Comisión Permanente sobre nombramientos del Ejecutivo, tendrán el carácter de provisionales hasta la siguiente reunión del Senado.

Así mismo se debe adicionar un texto en el artículo 89 que establezca que todos aquellos nombramientos de funcionarios del servicio público no contemplados por la Constitución, deberán ser ratificados por la Cámara de Senadores.

Es imprescindible adicionar un párrafo al artículo 90 constitucional, que regule la creación de organismos desconcentrados, descentralizados o comisiones intersecretariales. La regulación estaría encaminada principalmente, a que dichos organismos solamente puedan ser constituidos por una ley emanada del Congreso de la Unión. El objetivo que se persigue con esta adición, es el restar fuerza a la facultad reglamentaria del Ejecutivo y controlar los nombramientos y remociones de los titulares de los organismos mencionados, ya que en muchas ocasiones se crean dependencias oficiales de dudosa eficacia y con el fin de colocar a unos cuantos favorecidos.

Las propuestas que anteceden constituirán el punto de partida de la transformación de un Ejecutivo Federal incontrolable.

No es posible por otro lado, pensar que aún exista la facultad libre de remoción del Ejecutivo, de empleados superiores de Hacienda, que anteriormente debieron ser ratificados por el Senado. Es necesario reformar las fracciones II, III, IV y V del 89 de la Constitución, ya que es ilógico que por una parte se requiera la aprobación de

nombramientos por el Senado, y por otro lado no se le considere a esta Cámara para la remoción. Igual comentario merece lo relativo a los nombramientos y remociones de los miembros del cuerpo diplomático y las fuerzas militares.

Para reforzar la propuesta de reformas de los artículos 76, 79, 89, y relativos, hay que recordar que ya existe una Ley, la del Banco de México, que en sus artículos 42, 43 y 44 intentan encausar los nombramientos de funcionarios y poner freno a las remociones del Presidente. En el caso concreto, los miembros de la Junta de Gobierno, solo podrán ser removidos por el Presidente mediante la ratificación del Senado. Estos preceptos legales, constituyen una nueva medida de control de las facultades del Presidente. En tal sentido, y para no permitir una transgresión a la Ley Suprema, estos mecanismos pueden ser elevados a rango constitucional, si se incluyen en el párrafo séptimo del artículo 28.

Alejemos de nosotros el favoritismo oficial, y demos oportunidad a la gente estudiosa, honorable y de buenas costumbres de alcanzar el servicio público Ejecutivo y Judicial. Mediante exámenes, certificados de práctica y entrevistas psicológicas. Esto es lo que el México de hoy requiere, lo que la sociedad necesita. Traigamos a la memoria solamente los trágicos acontecimientos políticos de que hemos sido testigos. Demos paso a la democracia controlando el exceso de poder de un solo individuo y distribuyámoslo entre los más capaces y honestos

Las modestas aportaciones de este estudio , son lo que al momento el autor considera adecuadas. Hoy proponemos lo que las lumbreras de 1857 y 1917 creyeron apropiado, mañana alguien propondrá cosas mejores, sea pues así.

BIBLIOGRAFIA

I. OBRAS CONSULTADAS

ACOSTA, Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, 11a. ed., Porrúa, México, 1993, 982.

ACOSTA Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2a. ed., Porrúa, México, 1993, 1165 págs.

ARISTOTELES. Obras. Traducción del griego, estudio preliminar, preambulos, notas Fco. P. Samarach, Aguilar S.A. Madrid, 1964, 1636 págs.

BIDART, Campos Germán J. Derecho Constitucional del Poder, EDIAR, Argentina, 1967, 425 págs.

BISCARETTI di Ruffia, Paolo Introducción del constitucionalismo Comparado, Madrid, Ed. Teanos.

BURGOA Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional, 7a. ed., Porrúa, México, 1989, 1058 págs.

BURGOA Orihuela Ignacio, EL ESTADO, 1a. ed., Porrúa, México, 1970, 319 págs.

BRENNAN, T. Politics and Government in Britain. An introductory Survey. Cambridge University Press. 1972, Great Britain.

CAMARA DE DIPUTADOS, Los Derechos del Pueblo Mexicano. 2da. ed., T. VII antecedentes y evolución arts. 76-102, Porrúa, México, 1978, 1018 págs.

CARPIZO Jorge, El Presidencialismo en México, 9a. ed., S. XXI, México, 1989, 240 págs.

CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales,

CARPIZO Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 7a. ed., Porrúa, México 1986, 315 págs.

CARPIZO Jorge, Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth 1a. ed., UNAM Inst. Inv. Jurs., México, 1971, 175 págs.

CORONADO, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, 3a. ed. rev. 1a. reimpres. UNAM, México, 1977.

COSIO Villegas Daniel, et al Ignacio Bernal, Pedro Carrasco, Lilia Díaz, Enrique Florescano, Bernardo García Martínez, Luis Gonzalez, Andrés Lira, Jose Luis Lorenzo, Jorge Alberto Manríquez, Jose Luis Martínez, Lorenzo Meyer, Carlos Monsivais, Alejandra Moreno Toscano, Luis Muro, Bertha Ulloa, Susana Uribe, Josefina Zoraida, Luis Villoro, Historia General de México, Tomo II, Tercera Edición, Editorial, El Colegio de México. México, 1981; 737 a 1585 págs.

COSIO Villegas Miguel, Ignacio Bernal, Alejandra Moreno Toscano, Luis González, Eduardo Blanquel, Lorenzo Meyer. Historia Mínima de México, 1a. ed. Séptima reimpresión, Editorial Harla y el Colegio de México, México, 1983, 179 págs.

CUEVA, DE LA Mario. Teoría de la Constitución. 1a. ed. Porrúa, México, 1982, 283 págs.

DUGUIT Leon, Traite de Droit Constitutionnel, Paris, T. II, 1923, 2eme ed., 716 págs.

DUVERGER Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 6a. ed. 1980, la reimpresión 1986, Ariel, México.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 23a. ed., Porrúa, México, 1984, 506 págs.

GREAT BRITAIN Center Office of Information reference Division, Government and administration of the United Kingdom, Great Britain, 1957, 80 págs.

GARCIA Pelayo Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Alianza Editorial (Alianza Universidad Textos), Madrid, 1984, 636 págs.

JIMENEZ Moreno, Wigherto, Jose Miranda, Ma. Teresa Fernandez. Historia de México, 13 ed., ECLALSA, México, 1987, 573 págs.

HAURIUO, Andre, Derecho Constitucional e instituciones políticas, traducc. J. Antonio González Casanova, 2a. ed., Porrúa-UNAM, México, 1992.

HAURIUO, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional, edit. Reus, Madrid, 1927, 588 págs.

HAMILTON, Madison y Jay. El Federalista, 2a. ed., 1a. reimpres., FCE, prólogo y versión directa Gustavo R. Velasco. México, 1974, 430 págs.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latino America,

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, El Presidencialismo,

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Rectoría, México, 1985, 358 págs.
- KELSEN Hans, Teoría General del Estado, Traducc. Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1975, 544 págs., p. 335
- LANZ Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano,
- LOCKE, John. Ensayo sobre el gobierno civil. 1a. ed. Aguilar S.A., España, 1990, 310 págs.
- LOEWENSTEIN Karl, Teoría de la Constitución, 2a. ed., Ariel, Barcelona, 619 págs.
- LOEWENSTEIN Karl, British Cabinet Government, Oxford University Press, USA, 1967, 207 págs.
- LOPEZ Austin, Alfredo, Edmundo O'Gorman, Josefina Vazquez de Knauth. Un recorrido por la historia de México, ed. esp., 1a. ed., SEP, Colección SEP. 70"S, México, 1975, 207 págs.
- MACGREGOR Burns James, Gobierno Presidencial, (el crisol de la soberanía), 1ra. ed., Limusa Wiley, S.A., México, 1967, 438 págs.
- MADISON, Hamilton y Jay, El Federalismo, 2a. ed., 1a. reimpres., FCE, prólogo y versión directa Gustavo R. Velasco, México, 1974, 430 págs.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 11a. ed., Porrúa, México, 1990, 604 págs.
- MONTESQUIEU, Carlos Loïse Secondat Barón de Bréde y de. Del Espíritu de las Leyes. 2a. ed., Porrúa, México, 1973.
- NERUDA, Pablo. Confieso que he vivido. Memorias, seix Barral, España, 1981.
- PRITCHETT Hermanc. La Constitución Americana, Tipográfica Editora Argentina, S.A., Argentina, 1965, 951 págs.
- SAYEG, Helu Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, edit PAC, 1a. ed., 1978, 2a. reimpres., 1986, México.
- SERRA Rojas Andres, Ciencia Política, 8a. ed. Porrúa, México, 1985, 795 págs.
- SCHWARTZ Bernard, Los poderes del Gobierno, comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos, V. II Poderes del Presidente, Traducc. José Juan Olloqui Labastida, UNAM, México, 1966, 644 págs.

TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 17a. ed., Porrúa, México, 1980, 631 págs.

TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1991, 16a. ed., Porrúa, México, 1991, 1102 págs.

WRIGHT, Vincent. The Government and Politics of France. Holmes and Meier Publisher, Inc., 1st published USA, printed in Great Britain, 1978, 280 págs.

ZARCO, Francisco. Cronica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), Estudio preliminar, texto y notas Catalina Sierra Casaus. 1a. ed., 1957, Colegio de México, FCE, México, 1957, 1009 págs.

II. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA, Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, 2a. ed., Porrúa, México, 1989.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5a. ed., Porrúa, México, 1992.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 20a. ed., Madrid, 1984.

Pequeño Larousse Ilustrado, 1993, 17a ed., Larousse, México, 1993, 1663 págs.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.

III. LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1994.

Constitución de los Estados Unidos de América, Embajada E.U.A., 1990.

Constitución de Francia, Embajada de Francia, 1989.

Ley Agraria, Porrúa, México, D.O.F. febrero 1992.

Ley Federal del Trabajo, Porrúa, México, 1993.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Porrúa, México, D.O.F. 14 mayo 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, D.O.F. 29 diciembre 1976.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, SEDENA, México, 1986.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Porrúa, México, 1992.

Ley Orgánica de Petroleos Mexicanos, Porrúa, México, 1992.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Porrúa, México, 1992.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Porrúa, México, 1993.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanos, Porrúa, México, 1993.

Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Porrúa, México, 1993.

Ley de ascensos y recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, SEDENA, México, 1986.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, S.H.C.P. México, 1994.

IV. REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIODICAS

Excélsior 2 de Marzo 1993, México

Excélsior 29 de Marzo 1993, México

Excélsior 30 de Marzo 1993, México

Excélsior 31 de Marzo 1993, México

Excélsior 23 de Junio 1993, México

L'Express, no. 2178 8 de Abril 1993, Francia

La Jornada 30 de Marzo 1993, México

La Jornada 23 de Junio 1993, México

V. CONFERENCIAS

Disertaciones Magistrales para Conmemorar el 76 Aniversario de la Constitución de 1917,
Facultad de Derecho de la UNAM, 11 de Febrero de 1993, varios expositores.