



224  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO  
2FJ

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGON"

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA COORDINACION DE  
SEGURIDAD PUBLICA DE LA NACION

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JIMENEZ RINCON, JUAN HILARIOM



ENEP  
ARAGON

SN. JUAN DE ARAGON, MEX., 1995

FALLA DE ORIGEN



## **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.

A mis Padres;  
a quienes agradezco la vida  
que me permitió brindarles esta  
humilde satisfacción.

A mis hijos;  
Héctor y Karina, a quienes amo  
por sobre todas las cosas, así  
como a Edgar; les dedico espe-  
cialmente este esfuerzo con la  
ilusión y la esperanza de que  
sea elemental objetivo en sus  
vidas lo que para mi ha resul-  
tado ser tan difícil meta.

A todos mis hermanos;  
particularmente a Inocencia, a  
quien agradezco infinitamente  
todo el apoyo y estímulos que  
me ha brindado toda la vida,  
sin lo cual no habría podido  
salir adelante y realizar uno  
de mis más caros anhelos; espe-  
rando que esto sirva de estímu-  
lo para su superación personal.  
¡Con voluntad, TODO es posible!

FALLA DE ORIGEN

A mi Directora de Tesis;  
Lic. Ma. Guadalupe Durán A., a  
quien agradezco todo el gentil  
apoyo profesional que me dió  
en la dirección del presente  
trabajo, ayudándome a concluir  
el sinuoso camino académico  
para iniciar la formal etapa  
jurídica profesional.

Al Lic. Felipe V Consuelo S.;  
Por la amistad y buena disposi-  
ción que siempre ha tenido para  
conmigo al brindarme sus acerta-  
dos consejos en la ciencia del  
Derecho, cuyo dominio le habrá  
de dar grandes satisfacciones  
en su carrera judicial.

A mis amigos Universitarios ;

Lic. Jorge Roldán Flores, Lic. Felipe VI Consuelo Soto,  
Luis A. Hernández V., y demás por razón de espacio omitidos,  
por los gratos momentos compartidos en el trato personal y  
profesional, deseándoles éxito en la consecución de sus metas  
personales y profesionales.

JJR.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA COORDINACION  
DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA NACION.

Pág.

INTRODUCCION. . . . .	I
-----------------------	---

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS JURIDICOS REFERENCIALES

1.1. Constitución, secciones. . . . .	3
1.2. Constitucionalidad. . . . .	15
1.3. Anticonstitucionalidad. . . . .	17
1.4. Inconstitucionalidad. . . . .	19
1.5. Constitución Política de Los Estados Unidos Mexica- nos . . . . .	27

CAPITULO SEGUNDO

LA DIVISION DE PODERES

2.1. La División de Poderes en México. . . . .	35
2.2. El Poder Legislativo: . . . . .	43
2.2.1. El Congreso General: . . . . .	45
2.2.1.1. La Cámara de Diputados. . . . .	49
2.2.1.2. La Cámara de Senadores. . . . .	54
2.2.2. La Comisión Permanente. . . . .	53
2.3. El Poder Ejecutivo. . . . .	59
2.3.1. El Titular del Poder Ejecutivo Federal. . . . .	59
2.3.2. La iniciativa y formación de leyes en México . . . . .	63
2.4. El Poder Judicial . . . . .	71

### CAPITULO TERCERO

#### FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA COMO TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

3.1. Facultades Constitucionales ordinarias: . . . . .	82
3.1.1. Artículo 89 constitucional, genéricamente . . . . .	82
3.1.2. Artículo 89, fracción I, específicamente. . . . .	89
3.1.3. Promulgación y publicación de leyes . . . . .	98
3.2. Facultades Constitucionales extraordinarias : . . . . .	103
3.2.1. Artículo 29 Constitucional. . . . .	104
3.2.2. Artículos 49 y 131, párrafo segundo, Constitucio- nales . . . . .	110

### CAPITULO CUARTO

#### MARCO TEORICO LEGAL DE LA COORDINACION DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA NACION

4.1. Justificación Teórica . . . . .	114
4.2. Justificación Legal . . . . .	122
4.3. Funciones y Atribuciones. . . . .	131
4.4. Jerarquización en la Administración Pública Federal	137
4.5. Transgresiones al marco jurídico constitucional y - otras leyes reglamentarias: . . . . .	141
4.5.1. Transgresiones Constitucionales . . . . .	141
4.5.2. Transgresiones reglamentarias . . . . .	145
CONCLUSIONES . . . . .	150
PROPUESTAS . . . . .	153
BIBLIOGRAFIA . . . . .	158
ANEXO. . . . .	160

FALLA DE ORIGEN

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

El desarrollo del presente trabajo tiene por finalidad poner de manifiesto la imperiosa necesidad de establecer un control en el ejercicio del poder que conferimos a nuestros gobernantes.

Considerando que cada vez resulta más difícil gobernar a éste país, cuya Ciudad Capital está considerada entre las más grandes y pobladas del mundo, con las inherentes inconveniencias, debemos enaltecer y observar cabalmente los postulados constitucionales que nos han permitido cierto desarrollo post independentista. Esta obligación que todos tenemos como ciudadanos mexicanos adquiere mayor relevancia en quien detenta la facultad de decisión y gobierno que nuestra nación le ha delegado; el Presidente de la República.

Por ello, es trascendental que los encargados de cumplir con tan noble y delicada función realicen sus actividades en estricto apogo a derecho, dentro del marco legal de nuestra Constitución.

En el caso particular, éstos principios fueron violados con la creación de un superorganismo policiaco, con tintes dictatoriales, que se colocó por encima de las instituciones encargadas de la seguridad nacional, como son; la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y las Procuradurías de Justicia estatales, incluida la del Distrito Federal, con la subordinación subsiguiente de los agentes del Ministerio Público, federales y locales.

Este organismo policiaco denominado Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, fué creado mediante un Acuerdo

Presidencial el día 25 de abril de 1994 por Carlos Salinas de Gortáriz, en un acto ególatra de poderío presidencialista.

La creación de ese organismo se fundamentó, teóricamente, en las circunstancias prevalentes durante 1993 y 1994, y jurídicamente, en las facultades presidenciales conferidas por la fracción I del artículo 89 constitucional, como norma fundamental, y por los artículos 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 2o., fracción III, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, como normas secundarias.

Las circunstancias aludidas se refieren a los impunes asesinatos de personalidades políticas y eclesiásticas, al lavamiento armado de Chiapas, narcotráfico, secuestros de algunos empresarios importantes, entre otras; sin embargo, éstos acontecimientos se tomaron como causa de la ingobernabilidad que afectó al país durante 1994, cuando que en realidad fueron efecto, consecuencia, de los propios errores gubernamentales que reflejaron la escandalosa corrupción y pugnas partidistas que dieron pie a ello en las altas esferas gubernamentales, empresariales y eclesiásticas del país.

No siendo contundentes los argumentos oficiales para justificar la existencia de ese organismo policiaco, destacados juristas mexicanos como el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela y Elisur Arteaga Hava pugnarón públicamente por su desaparición.

De ahí que se planteara en este trabajo la necesidad de restringirle las facultades constitucionales, contenidas en la fracción I del artículo 89 constitucional, al titular del Poder Ejecutivo Federal, tratando de evitar con ello que se sigan cometiendo arbitrariedades como la que motivó el presente trabajo, o quizás otras peores.

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS JURIDICOS REFERENCIALES

#### 1.1. Constitución, acepciones.

Parte fundamental en el desarrollo del presente trabajo es la delimitación de algunos conceptos que por su naturaleza y alcance jurídico conviene precisar, de ahí que al hablar de "constitución" lo haremos según la fuente conceptual invocada y su marco referencial inherente.

El término "constitución" históricamente se ha definido de diversas maneras, unas veces atendiendo al entorno histórico, social, político, jurídico o simplemente lógico, natural y gramatical.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española le atribuye entre otras acepciones, las siguientes:

"Constitución: Acción y efecto de constituir. Esencia y calidades de una cosa que la constituyen tal como es, y la diferencian de las demás..." (1)

Como puede apreciarse en éstas acepciones se denota la idea de integración de un "todo" o unidad a partir de sus componentes, con características propias que hacen distinguir - ese "todo" o unidad de otras cosas, aún siendo de la misma naturaleza.

En el mismo sentido Jorge Bayeg Hellú establece: "Desde un punto de vista natural o común, se entiende por constitución la manera de ser de una cosa; o por mejor decir: el conjunto de elementos que componen a un cuerpo; así decimos que  
1 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, - 4a. ed. rev., edit. Espasa-Calpe, España, 1989, pág. 410.

la constitución de una mesa o de una silla corresponde al conjunto de elementos químicos que integran la una o la otra. Lo que a nosotros interesa, sin embargo, es lo que jurídicamente debe entenderse por constitución..." (2)

Efectivamente se ha dicho ya que conviene más al desarrollo del presente trabajo el alcance jurídico del concepto de "Constitución" que la composición estrictamente material de un ente corpóreo cualquiera, por lo tanto veremos acepciones del mismo vocablo desde otra perspectiva.

A decir de Emilio Fernández Vázquez, jurídicamente "constitución" es el "Conjunto de principios y reglas fundamentales de un Estado, con el que han de estar conformes todas las leyes y actos que emanan de los poderes públicos. La palabra "constitución" deriva del latín *constitutio* (cum y *statuere* = con y establecer) que ya usó Cicerón en su obra *De República* y tiene el sentido de forma de un régimen, pero además de ius publicum o Derecho Público de la ciudad, comprendiendo el conjunto de disposiciones concretas de la autoridad. Significa ordenar, reglar, regular, decidir con autoridad, establecer". (3)

Abundando en la delimitación del concepto, este autor cita en su obra a otros tratadistas; "Para Aristóteles una Constitución es el orden establecido en el Estado respecto de las distintas magistraturas y su funcionamiento; determinan lo que debe hacer el cuerpo gobernante y cual es el fin de cada comunidad. Aristóteles, en su *Política*, distingue dentro del orden (*taxis*) de una comunidad, la *politeia* (Constitución) y

---

2 SAYEG HELU, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, edit. Porrúa, S.A., México, 1987, pág. 24.

3 FERNÁNDEZ VAZQUEZ, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, edit. Astren, Argentina, 1981, págs. 133-135.

Las *nomoi* (leyes). La Constitución tiene por objeto la organización de las magistraturas y la distribución del poder que se atribuye a los magistrados, así como la determinación del fin especial de cada asociación política; las leyes, por el contrario son las reglas a que ha de atenerse el magistrado en el ejercicio del poder. Entre las leyes y la constitución debe existir coherencia, a fin de que las leyes no la contradigan. Aunque se encuentre este antecedente en Aristóteles, el término "constitución", con el significado que hoy le atribuímos, es moderno (Sánchez Agesta).

Refiriéndose a Aristóteles y a sus estudios empíricos de la historia constitucional de ciento cincuenta y ocho ciudades griegas, Alfons Heras señala que aunque fuera familiar a los antiguos la idea de "Constitución" como orden fundamental no perfilaron el concepto formal de ella; nunca pensaron en considerar en un documento escrito las leyes constitucionales para dotarlas de una autoridad superior a la de las otras leyes. El mundo antiguo y las naciones de Oriente que no experimentaron el influjo europeo, no tuvieron jamás idea de una constitución escrita, dice coincidentemente Jellinek. Para este autor -agrega Fernández Vázquez-, por la Constitución, -como ordenación, el Estado, se constituye y desarrolla su actividad propia. Existe un orden de relación entre los ciudadanos y el Estado; todo está constituido de una manera determinada, específica y concreta; tiene una manera de ser, un modo de disposición de sus elementos, una estructura en cuanto todo, que es lo que Prélot define como una Constitución en sentido pasivo (Midiart Campos)".

"Para Bargeaud -continúa Fernández Vázquez-, Constitución es la ley fundamental de acuerdo con la cual se organiza un Estado y se regulan las relaciones de los individuos en la sociedad. El carácter fundamental de una Constitución escri-

ta es ser una ley de protección política, una ley de garantías contra la usurpación de los poderes a los cuales se ha tenido que conferir el ejercicio de la soberanía y de la minoría contra la omnipotencia de la mayoría.

Por su parte Posada pone de relieve la esencia específica de la Constitución como la expresión jurídica del régimen del Estado respecto de la organización de los poderes o instituciones fundamentales en las que encarna prácticamente el ejercicio de la soberanía, y de la limitación de la acción de los poderes en sus relaciones con la personalidad humana, o sea, que la Constitución, a la par que sienta las normas o cánones fundamentales que estructuran la organización y el funcionamiento del gobierno, restringe los poderes de éste frente a los individuos, a los cuales reconoce derechos esenciales anteriores y superiores a la Constitución.

Estrada define la Constitución como el estatuto fundamental en que el soberano (pueblo), o sus representantes, determinan la composición y atribuciones de las autoridades, sus facultades y sus límites.

Rivarola dice que es documento escrito en que se contienen todas o algunas de las declaraciones de reglas permanentes para un gobierno.

Santi Romano, que conceptúa el Derecho Constitucional como el ordenamiento supremo del Estado, afirma que todo Estado tiene una Constitución, la cual no puede dejar de ser jurídica. Todo Estado tiene Constitución, en cuanto está ordenado de una manera determinada y en cuanto esa ordenación y estructuras son normativas, o sea, dotadas de ejemplaridad, de puntos de valor, de deber ser (Bidart Campos). En los hechos, todo Estado tiene una estructura u organización fun--

damental -una Constitución- que, si se quiere, podrá ser poco desarrollada, políticamente imperfecta y éticamente inmoral, pero siempre será una Constitución. Poco importa su contenido mientras las modalidades de su régimen no esten en debate, pues esto último sería ya materia de valoración axiológica," concluye Fernández Vázquez-.

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano, siguiendo la misma línea de citar a diversos autores define al término "constitución" de la siguiente manera:

"CONSTITUCIÓN. I. (Del latín *constitutio* - *onis*), forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.

II. Según Aristóteles la Constitución es el ser del Estado. Para este autor la Constitución política es la organización, el orden establecido entre los habitantes de la ciudad (*La Política*, libro III, c.I). "Es la organización regular - de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo; ...La Constitución misma es el gobierno (*La Política*, libro III, c. IV).

Según Schmitt, la Constitución es la manera de ser del Estado, por cuanto la unidad política de un pueblo.

Sieyes, el clásico doctrinario francés del siglo XVIII, - declara que "la constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca." Manuel García Pelayo se ha referido a que necesariamente el vocablo Constitución, de por sí tan poco concreto, va seguido de un adjetivo: p.e., Constitución jurídica, real, - política, normativa, material, formal, empírica, ideal, etc., "más como sucede que lo que aparece como adjetivo es en rea-

lidad sustantivo, el resultado es que a tales contraposiciones se les escapa la Constitución como un todo". Tan es cierta la posición de García Felayo que hasta Schmitt para dar un enfoque más concreto establece su célebre clasificación de las Constituciones por su sentido ideal, positivo, absoluto y relativo.

Bryce no solamente es conocido por su célebre clasificación de las Constituciones en rígidas y flexibles sino que además considera que la Constitución es "El complejo total de las leyes que comprenden los principios y las reglas por las que la comunidad esta organizada, gobernada y defendida", lo que nos parece muy acertado.

En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social (Duguit). El régimen constitucional es la raíz primera de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre el "alma de la polis" (Isócrates). También se ha dicho que la Constitución es el primer poder ordenador del Estado, ya que de la Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos. Los pueblos griegos de la civilización del Mar Egeo proclamaron constituciones (véase el estudio que de ellos hace Aristóteles en La Política) y los romanos tuvieron su *res publica* constituida del que se derivaba el derecho público y privado del pueblo romano. Sin embargo Mauriou afirma que del derecho público se derivan dos ramas: el derecho constitucional (derecho público) y el derecho privado, con lo que no estamos de acuerdo.

por ser la Constitución la raíz primera y suprema de la idiosincrasia del Pueblo de un Estado.

III. ¿Qué es una institución? Según Hauriou "es el conjunto de actos o de ideas que los individuos encuentran ante ellos, y que se imponen". En su consecuencia deberá entenderse por institución constitucional el conjunto de ideas que regulan la manera o forma de ser del Estado.

Según Duverger el vocablo Constitución proviene de la Edad Media. Así se denominaban a las reglas que regían la vida conventual. Siguiendo a este autor, existe un derecho constitucional formal y un derecho constitucional material. El primero se encuentra recogido en la Norma Suprema del Estado, cuando el derecho público del mismo se presenta escrito. El segundo ya no es por el lugar en que se encuentra, sino por lo que expresa. Así será derecho constitucional si el precepto, o norma se refiere: 1o. a la estructura del Estado; 2o. a la organización del gobierno; 3o. a los regímenes políticos; 4o. a los problemas de autoridad; 5o. a la división de poderes, y 6o. a las garantías individuales y sociales. Es decir, el derecho constitucional, derivado del vocablo Constitución se refiere a las instituciones políticas.

Desde la primera mitad de nuestro siglo cuando afloran las grandes constituciones comprendidas entre las dos guerras mundiales, dejaron de oponerse los términos Constitución e instituciones establecidas. La primera era obtenida generalmente, por presión de las fuerzas progresivas sobre las conservadoras, ya que presuponia un hondo cambio en las estructuras de la sociedad y del Estado.

Curiosamente hoy día la Constitución es garantizadora del orden establecido, de lo que debe conservarse para evitar el

riesgo de las innovaciones y cambios. Ya desde la Constitución de Weimar los partidos de derecha presionaron a la socialdemocracia para que sus postulados fueran elevados a rango constitucional. En México, en el Constituyente de 1857 y en algunos sectores públicos se consideró el problema de la libertad de enseñanza, en los siguientes términos: puesto que la religión católica no iba a ser la religión oficial del Estado, la declaración de libertad de enseñanza les favorecía en lo privado, a los conservadores.

#### IV. (...)

V. ...La Constitución expresa, además, los sistemas, los regímenes y las estructuras de la sociedad en acción, organiza la suprema institución política que hoy día se denomina Estado. Las Constituciones contemporáneas han ampliado profusamente las denominadas garantías individuales (los primeros 28 artículos de la Constitución) y han añadido las denominadas garantías sociales de las cuales dicha Constitución fue la primera en formularlas (artículo 123 y sus relativos).

Sin duda alguna, el precepto básico de una Constitución es aquél que fija la titularidad de la soberanía (artículo 39).

VI. Los preceptos de una Constitución deben ser estudiados a la luz de la realidad fáctica, precisamente de lo que es el Estado, resultado de la decisiva acción del pueblo soberano. El estudio formal constitucional nos conduce al alejamiento entre el deber ser y el ser político. Ni aún Kelsen pudo desvincularse del enfoque sociológico de las instituciones proclamadas en la ley fundamental del Estado, cuando nos dice "la Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales,

cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas". En este pasaje Kelsen no se está refiriendo, tan solo a la diferencia entre el concepto formal y material de la Constitución sino que lo interpretamos respecto a la distinción entre la realidad constitucional como aplicación de dicha ley y las meras declaraciones de textos que por no ser aplicadas implican letra muerta. Enfoque básico de los artículos referidos a la organización del Estado es la división de poderes (sistema competencial), principio fundamental de la organización política y jurídica junto con los amplios y nuevas garantías sociales de las Constituciones actuales." (4)

Carl Schmitt en su famosa Teoría de la Constitución establece que "...Si se quiere llegar a una inteligencia hay que limitar la palabra "constitución" a Constitución del Estado, es decir, de la unidad política de un pueblo..." (5)

La diversidad de definiciones en torno a la Constitución conduce a clasificarlas desde enfoques diferentes.

K.C. Wheare, en su obra Las Constituciones Modernas, clasifica a las constituciones de acuerdo a la distribución de los poderes del Estado, pueden ser federales y unitarias. En las federales, como las de Estados Unidos, Suiza y Australia, el gobierno central y los gobiernos locales son independientes entre sí, no se subordinan recíprocamente, sólo se coordinan. En cambio en las Unitarias, las legislaturas locales ejercen sus poderes subordinadas al gobierno central.

En esta clasificación, curiosamente, la Constitución mexicana siendo federal se le considera como unitaria. (6)

4 DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, edit. Porrúa, S.A., México, 1935, págs. - 648-660.

5 SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, edit. Nacional S.A., México, 1981, págs. 3.

Daniel Moreno, por su parte, las clasifica tomando como base su forma jurídica, su origen y su reformabilidad. (7)

Por su forma pueden ser escritas y no escritas, siendo las primeras aquellas que se encuentran contenidas en un documento que agrupa todos los principios constitucionales consagrados; y las no escritas o consuetudinarias son las que no se contienen en un texto específico sino que sus principios se hallan dispersos en varias legislaciones comunes, y en tradiciones y costumbres, inclusive en convenciones escritas, como es el caso de Inglaterra. Estados Unidos y México por su parte tienen constituciones escritas.

Las constituciones de acuerdo a su origen pueden ser: otorgadas, como la francesa de 1814 cuando Luis XVIII se la otorgó a sus súbditos en razón de que en esa época el monarca se decía titular de la soberanía; impuestas como la de 1836 que las Cortes españolas le impusieron a la reina Cristina mediante cartas políticas, y la de Cádiz que siendo un tanto diferente se le impuso a Fernando VII; pactadas o contractuales como la de Suiza, que bajo la Teoría del pacto social celebraron entre provincias y comarcas.

También puede considerarse en éste orden las ratificadas como la de Estados Unidos que después de ser expedida por el Congreso de Filadelfia en 1789, hubo de ser votada por los nuevos estados producto de las antiguas colonias.

De acuerdo al procedimiento establecido para reformarlas, las constituciones pueden ser rígidas o flexibles, sien-

6 WHEARE, K.C., Las Constituciones modernas, edit. Labor, S.A., 2a. ed., España, 1975, pág. 8.

7 MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, edit. Fax, México, 1985, págs. 12-14.

do de las primeras la mexicana que requiere del Congreso de la Unión y las legislaturas locales para ser modificada, mediante un procedimiento especial. La británica por su parte es flexible en cuanto que no requiere un procedimiento especial para ser modificada sino que puede hacerse por medios ordinarios.

Las constituciones generalmente están estructuradas en dos partes fundamentales; la parte Dogmática, en la que se contienen todos los derechos fundamentales del hombre, y, la parte Orgánica, cuya finalidad es organizar la estructura del poder público, delimitando las funciones que corresponden a cada uno de sus diferentes órganos que lo conforman.

La parte dogmática de las constituciones por lo general enumera la totalidad de los derechos naturales y políticos - que le son inherentes a la individualidad de las personas.

“Resulta difícil delimitar jurídicamente el término “constitución” tomando en consideración que aún los más prominentes tratadistas no han logrado establecer una definición que resulte válida formalmente de manera universal, para todas - las épocas, máxime que la diversidad de definiciones obedece, entre otras causas, a que cada autor le atribuye cualidades - propias de acuerdo a su fuente conceptual y al momento histórico-social que le toca vivir, como ocurre con Carl Schmitt - quien desarrolla su Teoría de la Constitución bajo la vigencia del régimen parlamentario de la Constitución de Weimar, - habiendo estado alguna vez al servicio del nazismo, a decir de Daniel Moreno. (8)

Por ello es importante tomar como base una definición de “constitución” que nos permita dilucidar la voluntad política

8 Ob. cit., pág. 9.

de un pueblo, desplegada en la elaboración de una Constitución, al delegar su facultad plena y soberana de decisión en un aparato gubernativo que ha de velar por su bienestar - mediante organismos creados exprofeso para ello.

Ahora bien, no obstante la diversidad de definiciones encontremos en ellos algunos puntos de concordancia en aspectos fundamentales de origen y finalidad; 1o. la idea de Constitución como un ordenamiento jurídico superior a cualquier otro orden normativo; 2o. ese ordenamiento jurídico es dado originalmente por y para un pueblo a fin de estructurar y regular el sistema de gobierno adontado, procurando establecer un equilibrio entre el ejercicio del poder concedido al grupo gobernante y el respeto a la individualidad de los gobernados; 3o. la Constitución así entendida es producto natural de la evolución histórica, política y social de todos los pueblos de la tierra.

## 1.2. Constitucionalidad.

Hemos visto que la voluntad política de los individuos - para organizarse o integrarse en un grupo social, que se rija por los lineamientos consagrados en una Constitución, estará determinada por la fuerza volutiva que tengan, sobre todo los gobernantes, para respetar y hacer cumplir sus preceptos - constitucionales.

Actualmente las sociedades modernas se encuentran regu-  
das por un Estado de Derecho, el cual les permite vivir en un ambiente de seguridad jurídica más o menos estable para un mundo que se encuentra inmerso en profundas transformaciones de toda índole.

Los cambios que las sociedades experimentan se ven reflejados en sus ordenamientos jurídicos comunes y/o federales, - siendo responsabilidad de los gobernantes que esos cambios o los nuevos preceptos no rebasen el orden constitucional que se ha preestablecido, a fin de que sus disposiciones siempre se hallen revestidas de constitucionalidad.

Al respecto, Emilio Fernández Vazquez establece:

"Constitucional. Propio de la Constitución de un Estado o perteneciente a ella. Todo aquello que se ajusta o es conforme a las normas que la Constitución establece. Representa - una cuestión que se vincula a la supremacía de la Constitución, o sea, a un ordenamiento jurídico por el cual la sociedad, constituida políticamente, subordina a ella todos los - demás actos de los poderes públicos, así como las normas legales, que carecen de validez si la desconocen o contradicen. Constitucional es lo opuesto a "inconstitucional", vocablo - éste de gran trascendencia cuando se aplica a una ley, pues - significa que ella lesiona derechos y garantías asegurados -

por la Constitución y, en consecuencia, carece de eficacia."  
(9)

Por ello, si nos referimos a la constitucionalidad de un precepto debemos entenderla en función de la norma constitucional de la cual deriva la nueva disposición, o bien, como establece el Diccionario Jurídico Mexicano: "...De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de las leyes ordinarias. Máxime si se trata de constituciones rígidas, (...) De aquí el acierto de la concisión y generalidad de los preceptos constitucionales propiciadores de la estabilidad y fijeza constitucional." (10)

La constitucionalidad requiere para su subsistencia, no solo de la voluntad política de la sociedad, sino que para su mayor eficiencia requiere de un medio de defensa que impida la transgresión del orden constitucional, o en su defecto el restablecimiento del mismo. Ese mecanismo de defensa denominado control de la constitucionalidad se encuentra regulado en algunas constituciones, como la mexicana, dentro de su articulado, fijando las bases para la defensa y preservación de sus postulados.

El principio fundamental para la preservación de esos postulados es el de la Supremacía Constitucional que se traduce en la obligatoriedad de observar los preceptos constitucionales por sobre los demás ordenamientos legales coexistentes, (artículo 133 constitucional).

En México el control de la constitucionalidad se encomienda al Poder Judicial Federal por vía de Amparo (artículos 103 y 107 constitucionales).

9 Ob. cit., págs. 137-138

10 Ob. cit., pág. 670.

### 1.3. Anticonstitucionalidad.

Al referirnos a la constitucionalidad establecimos que los actos de gobierno, vía poderes públicos constituidos, se encontraban revestidos de constitucionalidad por virtud de estar o ser acordes con los mandamientos constitucionales, es decir, que no fueren contrarios a la Constitución.

Así, cuando un acto de autoridad u ordenamiento legal ordinario se encuentre en franca oposición a lo establecido por la Constitución, será "anticonstitucional", según concuerdan los tratadistas de la materia, como veremos a continuación:

Para Fernández Vázquez, lo anticonstitucional es "Contrario a la Constitución vigente y que, por tal motivo, produce la invalidez de la ley, reglamento, acto administrativo, etc., que adolezca de ese vicio..." (11)

El Diccionario Jurídico Mexicano, concuerda en lo sustancial respecto a la anticonstitucionalidad estableciendo: "...el término anti es muy preciso. No se presta a confusiones pues significa "contrario a la Constitución." (12)

Otra definición del término anticonstitucional nos la ofrece el tratadista José Alberto Garrone, a quien citaremos por referirse, entre otros autores, al clásico caso sucedido en Estados Unidos pero que ha servido a otros países, incluido México, para precisar la supremacía constitucional sobre los ordenamientos legales ordinarios:

"Anticonstitucional. Se refiere a aquellas leyes, actos

---

11 Ob. cit., pág. 47

12 Ob. cit., pág. 168

o disposiciones que contradicen el espíritu o la letra de la ley fundamental del Estado. El control de constitucionalidad es el remedio técnico más comúnmente utilizado en las legislaciones para preservar la vigencia del principio de supremacía constitucional. Este control está a cargo generalmente del más alto tribunal del Estado.

El principio de supremacía constitucional encuentra su enunciación más clásica en el caso "Marbury vs. Madison", - en el cual el Juez Marshall de la Suprema Corte de Justicia - de los Estados Unidos dejó sentado que, si la ley estatal en tanto y en cuanto su texto y espíritu no contradigan lo preceptuado por la Constitución, una norma aunque formalmente sea ley, si no se ajusta a los principios de la Constitución no lo es y, en consecuencia, los tribunales de la Unión deben aplicar la única ley vigente, o sea, la Constitución, haciendo abstracción de la que formalmente se denomina ley y no lo es." (13)

Por su parte el doctor Ignacio Burgoa, de manera sintética, nos ofrece más que la definición de anticonstitucionalidad un contexto de lo que implica la anticonstitucionalidad del acto:

"Anticonstitucionalidad. Entroña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. Es una inconstitucionalidad evidente que no requiera demostración." (14)

Es importante resaltar que el Dr. Burgoa utiliza, como - la mayoría de los tratadistas de la materia, la sinonimia de

13 GARIBONE, José Alberto, Diccionario Jurídico, edit. Abeledo-Perrot, T. I., Argentina, 1986, pág. 155.

14 BURGOA ORLINOJELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1989, pág. 50.

anticonstitucional e inconstitucional como lo que es contrario o no es conforme a la Constitución, según podremos abundar más adelante.

Entonces tenemos que el término anticonstitucional deviene, en su sentido más preciso, de ser "contrario a la Constitución".

Ahora bien, cuando un acto de autoridad u ordenamiento legal es anticonstitucional o inconstitucional es necesario recurrir al sistema de defensa denominado control de la constitucionalidad que el articulado de la misma Constitución establece para salvaguardar su supremacía, consagrada por el artículo 133 de nuestra Carta Magna, según lo hemos referido anteriormente.

#### 1.4. Inconstitucionalidad.

El término inconstitucional al igual que el anticonstitucional encierra o conlleva una actitud contraria a los lineamientos constitucionales, si acaso el prefijo anti sea más preciso en cuanto a su significado ouesto o de contrariedad, pero el prefijo in, siendo de naturaleza negativa, denota también lo que no esta acorde con el orden constitucional, ya sea porque le es contrario o bien porque simplemente adolezca de algún vicio que le impida ser estrictamente legal o constitucional, aunque haya cumplido con las formalidades, vamos a llamarlas así por conveniencia al presente trabajo, exteriores o de formación, es decir, citemos como ejemplo que un acto de autoridad requiera de ciertas formalidades impersonales

para ser emitido y éstas se cumplan, pero que quien de manera personal lo emita no sea la constitucionalmente autorizada para hacerlo, por lo que ese acto estará viciado y no podrá ser válido. Contrariamente a lo anterior podríamos decir que una persona constitucionalmente autorizada para emitir determinado acto, lo hiciera, pero sin cumplir con las formalidades -- que la ley le exige para ello, dando como consecuencia que el acto fuera igualmente viciado e ineficaz.

Lo que viene a determinar la inconstitucionalidad o la anticonstitucionalidad del acto, es su naturaleza misma.

De tal manera que si un acto de autoridad u ordenamiento legal ordinario que contraviene el espíritu de la Constitución, manifiesto en su articulado, es siempre anticonstitucional, aunque se hayan cumplido con las formalidades requeridas para su nacimiento, con mayor razón deberá serlo el que no solo contravenga lo dispuesto por la Constitución, sino -- que además en su nacimiento o creación se omita cumplir con las formalidades que la propia ley le exige, aunque en este caso la inconstitucionalidad del acto deba ser demostrada, -- según veremos más adelante.

Acorde a esta acepción citaremos la definición que nos ofrece el maestro Eduardo J. Couturá:

"INCONSTITUCIONALIDAD. Vicio o defecto de que adolece una norma con fuerza de ley, cuando ha sido dictada en contra de los preceptos de la Constitución, ya sea con lesión de los derechos que la misma confiere, con exceso o desviación de los poderes que en ella se otorgan, o con quebranto de las formas señaladas para la realización del acto." (15)

---

15 COUTURÁ, Eduardo J., Vocabulario Jurídico, edit. Depalma Buenos Aires, Argentina, 1991, pág. 330.

Vemos ahora la sinonimia del Dr. Burgoa a que nos referimos antes:

"INCONSTITUCIONALIDAD. Palabra compuesta del prefijo negativo o privativo in y del sustantivo constitucionalidad. Denota, por ende, lo que no es conforme a la Constitución. La inconstitucionalidad puede orientarse como anticonstitucionalidad cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio." (16)

Es clara la forma indistinta como se maneja el significado de los términos anti e inconstitucional, aunque ello no es privativo del doctor Burgoa, sino que por cierta ambigüedad del término o prefijo in, los tratadistas concuerdan en su significado de contrariedad con la Constitución.

Prueba de la ambigüedad a que aludimos se encuentra en la definición que nos ofrece el Diccionario Jurídico Mexicano; "...El Diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad, en su primera acepción "en, entre" y en acepciones posteriores, las de "con, contra, mientras, durante". Es decir que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución que contra la misma. (...) - Mientras la constitucionalidad de un precepto se presunone la inconstitucionalidad hay que demostrarla. Seguidamente mencionaremos el término inconstitucionalidad es la acepción de contrario a la Constitución pues así es manejado por la mayoría de los autores constitucionalistas...", estableciendo más adelante que la inconstitucionalidad "Implica por consiguiente - la negación del deber ser, sustituido por la arbitrariedad - 16 Ob. cit., pág. 234.

(ser) en el caso concreto. Así, la inconstitucionalidad o - anticonstitucionalidad supone la iniquidad al ser aplicada al caso particular." (17)

Ello quiere decir que un acto in o anti constitucional - por arbitrario, en su esencia y proceso de formación, tendrá como consecuencia la afectación de un derecho o garantía consagrados por la Constitución en favor de los individuos que tutela.

Esta afectación por más que provenga de una autoridad, - no puede ser aceptada como válida y conformarse con ella sino que debe ser combatida por los medios legales de defensa que la propia Constitución establece en favor de sus gobernados, restituyéndoles en sus derechos o volviendo las cosas al estado en que se encontraban hasta antes del acto arbitrario.

Ya hemos dicho que el aludido mecanismo de defensa lo es el denominado control de la constitucionalidad, reservándose su aplicación al Poder Judicial Federal, mediante el Juicio - de Amparo, cuya finalidad se constriñe a proteger las garantías individuales y evitar que se vulnere la soberanía de los Estados o de la Federación.

Así mismo, es importante señalar que el control de la - constitucionalidad se puede configurar de diversas maneras, - o bien, ejercer por diferentes organismos, ya políticos (como ocurrió en México en 1836 con el Supremo Poder Conservador), o bien, jurisdiccionales como sucede en la actualidad, según nos ilustra al respecto el maestro Eduardo Fallas:

"CONTROL CONSTITUCIONAL. También se llama control de la - Constitución, tutela del orden constitucional, y otras denomi-  
17 Ob. cit., págs. 168-169.

naciones análogas.

El control de la Constitución es el sistema establecido -- por la ley, la mayoría de las veces por los legisladores constituyentes, para mantener incólume el orden constitucional y con él el respeto debido a la ley fundamental de un país, así como a su exacto cumplimiento.

Diversas modalidades del control constitucional, son las siguientes:

a) Control constitucional concentrado, cuando se ejerce -- por un órgano o por un conjunto de órganos, que tienen -- como función específica realizarlo y que estén debidamente -- jerarquizados y sistematizados;

b) Control constitucional difuso que es el contrario al anterior y en el cual las autoridades judiciales de una nación sean cuales fueren su jerarquía y sus funciones, llevan a cabo dicho control. Como ejemplo de éste último cabe mencionar el artículo 133 de nuestra Constitución que obliga a los jueces de todo el país a obedecerla, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. Cabe observar respecto de este artículo, que atribuye la misma fuerza de la Constitución a los tratados internacionales debidamente celebrados, los que en lo futuro vayan a celebrarse o los ya pactados. También incluye -- en el orden constitucional, a las leyes del Congreso de la -- Unión que emanen de la Ley fundamental.

Más adelante se analizará el problema a que da lugar el control difuso y especialmente el artículo 133.

También se clasifican las diversas modalidades del control

constitucional, teniendo en cuenta el órgano u órganos que lo ejercen. Desde ese punto de vista, se destacan claramente - dos, a saber:

El ejercicio por un órgano político creado especialmente - para mantener el orden constitucional. Como ejemplos de éste grupo pueden ponerse el Senado Conservador de Dileyes, establecido a raíz de la Revolución Francesa, y el Supremo Poder Conservador creado por las Leyes Constitucionales expedidas en el año de 1836 en nuestro país. La segunda de dichas leyes - ordena lo siguiente:

"Art. 1. Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte..."

"Art. 12. Las atribuciones de este Supremo Poder son las - siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a un artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de los cuatro meses -- contados desde que se comunicuen esos actos a las autoridades respectivas.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades...

IV. Suspender a la Alta Corte de Justicia excitado por --

alguno de los otros dos Poderes Supremos, cuando desconozca a alguno de ellos, o trate de trastornar el órden público...

VI. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres Poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente."

c) Control constitucional ejercido por órganos del Poder Judicial. Como ejemplos de esta modalidad podemos poner el caso de los Estados Unidos, el de nuestro país y el de algunas naciones sudamericanas. Consiste en que, el control de lleva a cabo por órganos jurisdiccionales, ya sean Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito o Suprema Corte de Justicia; y tratándose del control difuso, por los jueces del órden común.

d) Considerado el control desde el punto de los efectos -- que produce, puede dividirse en dos clases: los que nulifican el acto constitucional únicamente respecto de la persona o institución que ha solicitado su nulidad por medio del juicio o recurso correspondiente, y los que declaran la nulidad de una manera general, respecto de todos los asociados y de las autoridades de todo órden. En nuestro país, se sigue el primer sistema que es el más recomendable porque no produce trastornos políticos o sociales. Así se estableció en la famosa "fórmula Otero", que se explica en el lugar correspondiente. En Suiza sucede lo contrario, lo mismo que acontecía en las leyes centralistas de 1836 de acuerdo con el texto transcrito de las mismas.

e) El control puede ser únicamente preventivo, impositivo y restitutorio a la vez y sancionador. Es preventivo cuando el conjunto de normas que lo forman tienen como finalidad -- evitar la violación de la Constitución y del principio de legalidad que establece. Así, por ejemplo, el propio artículo

133 ya citado, el 128 y el 130.

(...)

f) El impeditivo y restitutorio, es el más importante, y como ejemplo típico del mismo, puede ponerse nuestro juicio - de amparo que, mediante la suspensión del acto reclamado, evita que éste se consuma, y por medio de la ejecución de la sentencia que otorgue el amparo, restituya al quejoso en el goce de las garantías violadas y vuelvan las cosas al estado que guardaban antes de la violación;

g) El sancionador consiste en el conjunto de sanciones de diferente naturaleza que la ley establece para castigar a los funcionarios y agentes de autoridad que por medio de sus actos u omisiones hayan violado el orden constitucional;

h) También puede considerarse el control teniendo en cuenta la manera como lo solicita la persona víctima de la violación constitucional. Puede hacerlo promoviendo la acción -- constitucional u oponiendo como defensa la excepción de in-- constitucionalidad del acto que se pretende ejecutar respecto de ella.

El control de que se trata es forzosamente limitado por-- que es imposible que no lo sea, en el sentido que se va a explicar. La autoridad máxima que en nuestra patria lo ejerce, es la Suprema Corte de Justicia, y contra sus resoluciones no cabe el juicio de amparo. Por tanto, las violaciones a la Constitución que dicho tribunal lleva a cabo son irrecurribles y no hay otro poder que tenga la facultad de proteger a las víctimas de sus errores, desaciertos y violaciones de cualquier género.

Trascendencia social del control constitucional. Se ejer-

ce en nuestro derecho, con la salvedad anotada en el párrafo anterior, sobre toda clase de autoridades, desde las más elevadas hasta las más humildes, con inclusión de los agentes -- ejecutores. La materia sobre la cual se lleva a cabo, también es vastísima y no queda fuera de ella ningún acto de las autoridades ni la ejecución de los mismos, ya sean las leyes, los actos administrativos, los policíacos, los laborales, los judiciales, los militares, y así sucesivamente." (18)

## 1.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### a) Antecedentes:

La organización social de un pueblo se ve plasmada generalmente en sus constituciones, sean de la naturaleza que -- sean, en donde quedan establecidos sus principios éticos, morales, sus ideales, anhelos, su espíritu nacionalista, etc., y el pueblo mexicano no puede ser la excepción a la regla, -- máxime que a lo largo de su historia se ha caracterizado por ser siempre combativo y perseverante en el logro de sus más caros anhelos.

Siendo el tema de estudio fundamental en éste apartado -- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos ubicaremos para su desarrollo a partir del México Independiente por ser ese período en el que tienen lugar los movimientos sociales que dan lugar al nacimiento del constitucionalismo en nuestro país.

18 FALLOTTES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, 3a. ed., edit. Porrúa, S. A., México, 1975, págs. 82 a 84.

Desde luego no pretendemos negar la existencia de elementos o causas anteriores a la independencia que contribuyeran al constitucionalismo, sino por el contrario es en contra del dominio español que se dan las primeras luchas independentistas, pero las primeras manifestaciones propiamente constitucionales se dan con posterioridad.

En la época de dominación española los diferentes órdenes normativos tenían por finalidad ejercer un control más sociopolítico y económico que jurídico, más de hecho que de derecho, sobre las colonias y pueblos sojuzgados por la corona española, por ello mismo, la lucha de independencia se caracterizó porque en su inicio el Cura Hidalgo tenía como grito de batalla el de ¡Muera el mal gobierno! ¡Viva Fernando VII!, con lo que quedaba de manifiesto su afán, en principio, no de independizarse de España sino solo de cambiar el privilegiado gobierno virreinal y lograr la igualdad de prerrogativas entre españoles criollos y peninsulares, pero sujetos a la potestad del monarca español. Esta actitud tiene una explicación lógica si tomamos en cuenta que ser súbditos de una corona dominante de la época, aparte de ser originarios de ella, les significaba no ser botín colonial de otras potencias extranjeras.

Ahora bien, este movimiento originalmente clasista adquirió tal magnitud que derivó en una verdadera revuelta nacional inspirada en los nobles ideales de la independencia mexicana. Independencia que se veía fomentada por el afán de libertad que pregaron los grandes pensadores de la ilustración francesa.

Así aconteció con el denominado BANDO DE HIDALGO proclamado en Guadalajara por Miguel Hidalgo y Costilla, mediante el cual abolía la esclavitud en México. Disposición que so-

bresale de los demás contenidos en ese ordenamiento por la naturaleza misma de su contenido. Fue dictado en diciembre de 1810.

En 1811, Ignacio López Rayón junto con José María Bicesga y José Sixto Verduzco instalaron la Junta de Zitácuaro o Suprema Junta Nacional Americana. Posteriormente esbozó sus "Elementos Constitucionales" que influyeron notablemente en Morelos para la publicación de su obra "Sentimientos a la Nación Mexicana" que fija los cimientos para una futura Constitución mexicana.

Morelos instauró el Congreso de Chilpancingo en 1813 y proclamó la independencia de México sin sujetarse ya a la potestad de Fernando VII. En este Congreso se buscaba primordialmente la creación de una Constitución provisional de independencia.

Esta Constitución se vería materializada el 22 de octubre de 1814 en Apatzingón por el denominado Congreso de Anahuac, quien expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingón. En ella se denota, pese a su escasa vigencia, el espíritu jurídico liberal de los mexicanos y su división estructural de una parte dogmática y otra orgánica.

La Constitución de Cádiz tuvo gran influencia en el constitucionalismo mexicano por la participación que en su elaboración tuvieron destacados diputados mexicanos de entre los que sobresale don Miguel Ramos Arizpe. Esta Constitución estuvo vigente tanto en 1812 como en 1820.

Su momento histórico es trascendental para la vida de México ya que los Cortes se establecen en septiembre de 1810,

precisamente cuando México inicia su lucha de Independencia y España es invadida por las tropas de Napoleón Bonaparte, lo cual alentaba a los insurgentes mexicanos.

El 24 de febrero de 1821 fué promulgado por Agustín de Iturbide el Plan de Iguala en el que consumaba la Independencia de México, misma que fué confirmada y reconocida por el último Virrey enviado de España, Don Juan O'Donojú, mediante los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821.

El 4 de octubre de 1824 se expidió la primera Constitución Federal de la República. Esta Constitución tuvo una notable influencia de las Constituciones de Cádiz y la norteamericana, tomando de la primera su ordenación sistemática y analítica, de la segunda su sistema federal.

En esta Constitución se plasma definitivamente la Independencia de la nación mexicana, se adopta como única la religión católica, su forma de gobierno republicano representativo, popular y federal; como integrantes de la Federación se tiene a los Estados y Territorios que se acababan de crear, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositando el legislativo en un Congreso General compuesto de una Cámara de Diputados y otra de Senadores; el Ejecutivo se deposita en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se designa un vicepresidente con duración en el cargo, ambos, de cuatro años; el Poder Judicial reside en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Los gobiernos estatales asumían la misma división gubernativa y solo hasta 1830 podría ser reformada esta Constitución.

Esta última disposición no fué acatada cabalmente, más -

por las circunstancias reales que por falta de voluntad, y en 1835 se erigió un nuevo Congreso para reformar la Constitución de 1824, terminando así con las constantes luchas existentes durante la vigencia teórica de esa Constitución.

En diciembre de 1835 se promulgó una ley que en unión de otras seis dictadas en 1836 constituyen las denominadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. Estas disposiciones de marcada tendencia centralista ponían fin al sistema federal que le antecedía, reduciendo los Estados de la Federación a Departamentos administrativos sujetos al gobierno central.

La segunda de éstas leyes fué la más controversial por la creación del Supremo Poder Conservador, que venía a ser un cuarto poder al que se dotaba de facultades extraordinarias para disolver inclusive a los tres poderes estatuidos en el aspecto federal. Este Supremo Poder Conservador se creaba como un sistema de defensa y control constitucional, sin embargo, por las facultades plenipotenciarias de que gozaba, su existencia misma hacía peligrar la estabilidad política y social del país por la total concentración del poder que se daba en torno a él.

Estas leyes quedaron sin efecto por disposición de Santa Anna en 1841. En 1843 promulgó las llamadas "Bases Orgánicas", de carácter centralista y con grandes facultades para el Ejecutivo.

En 1846 se instaló un nuevo Congreso Constituyente que -- interrogó una Comisión de Constitución formada por Mariano Otero, Manuel Crescencio Rejón, Joaquín Cardona y Pedro Zubiate, siendo obligada la mención de los dos primeros por razón de que sus ideas avanzadas respecto al control constitucional -- sentaron las bases de lo que hasta nuestros días conocemos

como Juicio de Amparo. La finalidad de éste Congreso era el restablecimiento de la Constitución de 1824, aunque con algunas reformas y adiciones que quedaron plasmadas en el Acta de Reforma de 1847.

En 1853 Santa Anna publica las Bases para la Administración de la República, hasta la Promulgación de la Constitución, mediante las cuales nuevamente concentra todo el poder.

En 1854 el poder de Antonio López de Santa Anna es desconocido por el Plan de Ayutla del coronel Florencio Villarreal.

En febrero de 1856 se instala un nuevo Congreso Constituyente para crear una nueva Constitución, la cual se jura en febrero de 1857 y se promulga el 11 de marzo del mismo año.

Como características de la nueva Constitución se pueden señalar las de restablecer una república representativa, democrática y federal, el Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, sustituible por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En 1910 Francisco I. Madero inicia la Revolución Mexicana para derrocar del poder a Porfirio Díaz, quien para entonces se había convertido en un Dictador por las circunstancias prevalentes en el país a su ambición personal.

Ocupando Madero la presidencia y José María Pino Suárez la vicepresidencia, fueron trricionados por Victoriano Huerta quien mediante artífugos legalistas ocupó la presidencia de la República. Este hecho provocó el levantamiento en armas del Gobernador de Coahila, don Venustiano Carranza, quien pug

naba por el restablecimiento del orden constitucional de 1857 mediante el Plan de Guadalupe de 1913. Sin embargo, una vez que derrocó a Huerta y tuvo el poder convocó a un nuevo Congreso Constituyente para que se encargara de redactar un proyecto de reformas y adiciones para la Constitución de 1857, - pero la realidad social y el espíritu revolucionario del Congreso creó una nueva Constitución en lugar de reformar la anterior, dejándola insubsistente.

Así, el 31 de enero de 1917 se firma la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se promulga - el 5 de febrero del mismo año, siendo la que nos rige desde - el día 10. de mayo de 1917 hasta la fecha.

Esta Constitución ha sido producto de una constante lucha entre los diversos sectores de la población nacional que buscaron mantener sus privilegios, unos, y obtener los más -- elementales derechos, otros.

Quizás el mérito de los grupos antagónicos sea que a través de sus constantes luchas hoy seamos más maduros social, - política y jurídicamente, y, que si bien es cierto que nuestra actual Constitución es susceptible de mejoramiento en lo substancial y formal, también lo es que al conjugar elementos e intereses por naturaleza antagónicos ha proporcionado cierta estabilidad política y social durante casi un siglo, lo - que según hemos visto no había logrado ninguna Constitución anterior.

Nuestra Constitución que formalmente es federalista con un sistema de gobierno presidencialista, adquiere tintes parlamentarios a la vez que un marcado centralismo de facto.

Estructuralmente consta de una parte Dogmática y otra

Orgánica, englobando en la primera los derechos consubstanciales al hombre denominados "garantías individuales"; en la segunda, se contiene la estructura y organización de los diferentes órganos que conforman al Estado, delimitando sus atribuciones y competencias. En esta parte se establece el medio de control constitucional denominado Juicio de Amparo.

Por su forma nuestra Constitución se clasifica como escrita, texto específico contenido en un documento; rígida según su reformabilidad por requerir de un procedimiento especial.

La Supremacía e Inviolabilidad son dos principios que -- consagra para garantizarse a sí misma su superioridad jerárquica sobre los demás ordenamientos legales existentes y su aplicabilidad sobre acontecimientos que interrumpen su observancia o gobiernos establecidos contra los principios que la misma consagra.

Así mismo, en su parte Orgánica establece la División de Poderes para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, como podremos ver a continuación.

## CAPITULO SEGUNDO

### TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

#### 2.1. La División de Poderes en México.

La Teoría de la División de Poderes como estructura gubernamental se ha manejado desde tiempos remotos, aunque no siempre se le consideró como tal, sino que sólo se esclareció la existencia de diversas manifestaciones del poder, o bien, se estableció una diferenciación de funciones estatales, como ocurrió en Grecia.

Aristóteles --nos refiere Daniel Moreno-- concibió la existencia de tres poderes; "...un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados; finalmente, los aplicadores o intérpretes de la ley, o sea el cuerpo judicial..." (19)

Esta concepción no refleja propiamente una división estructural del poder, sino más bien una clasificación funcional del Estado, es decir, la división de poderes así entendida por Aristóteles no conlleva una limitación al ejercicio del poder para mantener un equilibrio de fuerzas en la estructura gubernamental.

Por ello se considera, doctrinariamente, que la división de poderes como se concibe actualmente tiene sus antecedentes más inmediatos en las ideas del británico John Locke y el -- francés Charles Louis de Secondat, Barón de la Brède et de Montesquieu.

John Locke, tomando como base la organización del Estado

---

19 Ob. cit., pág. 386.

inglés, divide las funciones estatales en dos poderes: el poder legislativo y el poder de la Corona; siendo función primordial del primero, la que por naturaleza le corresponde; a la Corona le corresponden las funciones ejecutiva propiamente dicha o administrativa, la función federativa y la función prerrogativa. En la función ejecutiva se encarga del cumplimiento y aplicación de las leyes en todos los órdenes; en la federativa, las actividades del Estado a nivel internacional, como celebración de tratados o guerras; en la prerrogativa, el control de la equidad en la aplicación de las leyes.

La importancia de la División de Poderes que hace John Locke estriba en que se le concibe como una limitación al -- ejercicio del poder "... pues considera que si los mismos que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran el de ejecutarlas, su poder sería inmenso y entonces, además de acomodar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben ir encaminadas", como nos refiere Sayeg Helú. (20)

Los principios sustentados por Locke sirven de base al Barón de Montesquieu para desarrollar su clásica doctrina tripartita de la División de Poderes, con la diferencia de que Locke desarrolla su Teoría en torno a la paz y seguridad que, respecto de sus propiedades, les deben de brindar las leyes a los hombres al entrar en sociedad, mientras que Montesquieu lo hace en función de la libertad humana, según puede inferirse de sus postulados, los cuales de manera breve y concisa -- nos refiere Marquet Guerrero:

"El fin sumo de los hombres --en alusión a John Locke--, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguri--

---

20 Ob. cit., pág. 232.

dad y paz, y el sumo instrumento y medio para ello son las leyes en tal sociedad establecidas, por lo cual la primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aún al poder legislativo debe gobernar" (...) "...la autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos" "...el poder supremo no puede --continúa citando "Marquet Guerrero a Locke-- quitar a hombre alguno parte alguna de su propiedad sin su consentimiento. Porque siendo la preservación de la sociedad el fin del gobierno, en vista del cual entran los hombres en sociedad, supone y requiere --necesariamente que el pueblo de propiedad goce, sin lo cual sería fuerza suponer que perdiera al entrar en la sociedad lo que constituía el fin para su ingreso en ella: absurdo demasiado tosco para que a él se atenga nadie."

Respecto a Montesquieu, nos cita el autor invocado: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero --continúa--, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último, poder judicial, y al otro, poder ejecutivo del Estado." "cuando el poder legislativo --prosigue "Marquet Guerrero, aludiendo a Montesquieu-- y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque

puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad --prosigue-- si el poder de juzgar no esta bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no esta separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería legislador. Si no esta separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido --concluye finalmente el autor que venimos citando-- si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares." (21)

Indudablemente que estos postulados fueron de gran trascendencia no solo para los Estados británico y francés, sino también para los Estados de nuevo cuño posteriores a la revolución francesa, entre los que se encuentra México.

En efecto, la estructura gubernamental mexicana, sustentada en la división de poderes, se ha visto fuertemente influenciada por el liberalismo francés y, paralelamente al desarrollo del constitucionalismo mexicano, ha evolucionado desde sus primeras manifestaciones en los "Elementos Constitucionales" de Rayón, de 1811, que establecían en su artículo 21: "aunque los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial sean propios de la soberanía, el legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo", hasta la concepción actual que nuestra Constitución vigente consagra en su artículo 49 del TÍTULO TERCERO, Capítulo I, denominado De la División de Poderes; "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial .

21 MARQUET GUERRERO, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 1975, págs. 150 y 154.

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".

Los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón fueron base de inspiración para que Morelos estatuyera la División de Poderes en el punto quinto de su obra "Sentimientos a la Nación Mexicana", en la que se leía: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad", según nos ilustra Marquet Guerrero. (22)

Posteriormente, la Constitución de Apatzingan de 1814 fué el primer texto constitucional postindependentista emanado de un Congreso Constituyente que, pese a su carácter provisional y temporal, acordó formalmente en sus postulados la división de poderes como una manifestación de la soberanía nacional delegada en tres entidades gubernativas, procurando un equilibrio en el ejercicio de sus facultades y funciones para evitar la concentración del poder como se infiere de algunos de sus artículos que a continuación citamos:

"Art. 2. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más conviene a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Art. 3. Esta es por su naturaleza imprescriptible, inena-  
22 Ob. cit., pág. 161.

jenable e indivisible.

Art. 5. Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescribe la Constitución.

Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12. Estos tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Art. 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo gobierno mexicano. Se crearán además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, la otra con el de supremo tribunal de Justicia." (23)

Las tres entidades gubernativas o corporaciones, como - las llama el artículo antes citado, eran: el Supremo Congreso Mexicano, integrado por los diputados (uno por provincia); el Supremo Gobierno, formado por un triunvirato con igualdad de jerarquía y alternancia presidencial, designados por el Congreso y auxiliados por los secretarios de Guerra, de Hacienda y de Gobierno; el Supremo Tribunal de Justicia, integrado por cinco personas con igualdad jerárquica y alternancia en la presidencia del Tribunal por designación aleatoria del Congreso, quien gozaba de cierta influencia sobre los otros dos poderes por la facultad de designio y aprobación de --  
sus miembros.

23 TENA KAMILLERZ, Felice, *Leyes Fundamentales de México*, -- 11a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1982, págs. 133 y 136.

Otro antecedente evolutivo de la división tripartita del poder en México lo encontramos en el "Estatuto Provisional - Político del Imperio Mexicano expedido en 1823, durante el efímero Imperio de Iturbide.

El artículo 27 establecía: "El sistema de gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación", según lo refiere "Marquet Guerrero en su obra constitucional. (24)

Es de resaltar la preponderancia del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial, y que su titular, por razones obvias, fuera el Emperador Iturbide cuya investidura se consideraba sagrada e inviolable.

Nuestra primera Constitución Federal de 1824 postulaba la división tripartita del poder en su artículo 60.: "Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial", subsistiendo hasta nuestros días su redacción con la única salvedad de que se cambia de lugar algunos términos pero sin alterar en lo substancial el significado y contenido del postulado, como se observa en el artículo 49 de nuestra actual Constitución.

El Poder Legislativo Federal se integró en un Congreso General formado por dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El Poder Judicial Federal se depositó en la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.

---

24 Ob. cit., pág. 162.

El Poder Ejecutivo Federal se encomendó por primera vez a un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos -- Mexicanos, cuya ausencia debía cubrir un Vicepresidente.

Los gobiernos estatales a su interior debían establecer la misma división de poderes.

Cabe decir que si bien es cierto corresponde a la Constitución de Apatzingán el mérito de haber sido el primer texto verdaderamente constitucional que abrazó el principio de la división de poderes, también lo es que debido a su prácticamente nula vigencia no tuvo aplicación real dicho principio y es hasta 1824 que se estatuye como institución política en nuestro país, siendo su evolución acorde con la realidad histórica que ha tocado vivir a nuestra nación desde la primera Constitución Federal hasta la fecha. De ahí que conforme se sucedían los gobiernos centralistas y federalistas en el poder, la división de poderes se entendiera en función y para beneficio del grupo dominante, ya fuera haciendo predominar el legislativo sobre el ejecutivo y judicial, ya al ejecutivo sobre el legislativo y judicial, o bien, al judicial sobre los otros dos; tal y como ocurrió primero en los gobiernos -- centralistas con las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, que rebasaron incluso, -- las de 1836, dicho principio creando un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador con facultades plenipotenciarias que tratamos en el capítulo anterior y, posteriormente, con la Constitución nuevamente federalista de 1857 que sirve de base y fundamento a la de 1917 que actualmente nos rige y en cuyo devenir se ha estado fortaleciendo desmesuradamente al Ejecutivo.

Este predominio del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, en un afán de justificación patriótica, debiera de ser--

vir para el mejor desempeño de sus funciones que redundaran - en beneficio de los ciudadanos, sin embargo, las ligas o compromisos políticos nacidos de la designación encubierta que - el titular del Ejecutivo hace respecto de los miembros de los otros poderes, ha generado que éstos sean, en muchos casos, - fieles y sumisos servidores del gobernante en turno más que - de la nación, como debiera ser.

## 2.2. El Poder Legislativo.

La convivencia en una creciente y cada vez más compleja sociedad sería poco menos que imposible si no se establecieran normas de observancia general y obligatoria para todos -- los miembros que la integran, de ahí que la creación de leyes acordes a los requerimientos de esa sociedad se encomienden al órgano gubernativo denominado Poder Legislativo, federal o local, según sea el caso. Poder que por otra parte debe ser representativo y fiel exponente de la voluntad nacional como depositario que es de la soberanía popular.

La representatividad que asume el Poder Legislativo, - deviene de la delegación de voluntad que hace el pueblo en favor de quienes han de cumplir con tan noble y delicada función, sus legisladores.

El Poder Legislativo como exponente de la voluntad nacional tiene por objeto, al menos teóricamente así fué concebido originalmente, establecer un equilibrio en el ejercicio -- del poder mediante la expedición de leyes justas que satisfagan las necesidades de la sociedad, e impedir que el Poder Ju

dicial o el Ejecutivo, éste sobre todo, se fortalezca o centre el poder de tal manera que el gobierno se torne dictatorial, garantizando de esa forma -- como nos dice Marquet Guerrero, citando a Montesquieu -- la libertad "...mediante la limitación del poder por el poder..." (25)

La función legislativa difiere estructuralmente en los países de acuerdo a su historia socio-política, pudiendo -- ser unicameral o bicameral, es decir, que su poder legislativo este integrado por una sola Cámara, generalmente de Diputados por su representatividad de naturaleza popular, o bien, -- por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, quienes vienen a ser los representantes estatales.

En nuestro país, a semejanza de Estados Unidos cuya organización constitucional ha ejercido notable influencia en las instituciones políticas mexicanas, se sigue el sistema bicameral, aunque en alguna época del México Independiente, en la Constitución de 1857, se adoptó el sistema unicameral. Pese a ello el bicameralismo ha prevalecido en nuestro orden constitucional desde 1824, conservándose aún en los gobiernos centralistas, excepción hecha del período federalista citado.

Actualmente nuestra Constitución contiene un capítulo -- propio para el Poder Legislativo dentro del Título Tercero de nominado De la División de Poderes, en cuyo artículo 50 dice:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Cabe hacer el comentario de que la influencia norteamericana de qué se habló antes, se refleja hasta en el nombre --

25 Ob. cit., pág. 163.

oficial de nuestro país, aunque la realidad histórica sea tan distinta, dicho sea objetivamente.

La conjunción de ambas Cámaras integran el denominado Congreso General, también llamado en la práctica "Honorable Congreso de la Unión", de quien se tratará en seguida.

### 2.2.1. El Congreso General.

Como se ha dicho antes, el Congreso General esta integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados es el cuerpo representativo del pueblo ante el Congreso y los Senadores representan a los diferentes Estados de la Federación.

Establecido el Congreso General cada año, debe reunirse en periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones como lo ordena la Constitución en los siguientes artículos:

"Art. 65.- El Congreso se reunirá a partir del 10. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución,

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica."

La duración de cada período de sesiones, ordinarios, lo determina el artículo 66 constitucional que establece; "Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República."

En relación a los períodos ordinarios de sesiones del citado Congreso, los artículos 65 y 66 constitucionales fueron reformados mediante decreto publicado el día 3 de septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, estableciéndose en el segundo transitorio de ese decreto que "el período ordinario correspondiente a noviembre y diciembre de 1993 así como los períodos ordinarios correspondientes al año de 1994 se iniciarían los días 10. de noviembre y 15 de abril y no podrán extenderse más allá del 31 de diciembre y del 15 de julio del mismo año, respectivamente. Deberá tomarse en cuenta en relación a la nueva redacción del primer párrafo del artículo 65 y del primer párrafo del artículo 66 lo dispuesto en los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios del decreto citado que a la letra dicen:

"TERCERO.- A partir del 15 de marzo de 1995 los períodos de sesiones ordinarias se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente Decreto.

CUARTO.- Los diputados que se elijan a la LVI legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de 1994 al 31 de agosto de 1997.

QUINTO.- Los senadores que se elijan a las LVI y LVII legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000."

Nuestra Constitución establece que las Cámaras de Diputados y Senadores deben residir en un mismo lugar y si decidiesen mudarse deberán acordar previamente la forma, tiempo y el lugar en que habrá de realizarse el cambio. Si hubiere desacuerdo, resolvería el Ejecutivo conforme lo establece el artículo 68 constitucional.

Las resoluciones del Congreso, por razón natural, adquieren el carácter de ley o decreto, según sea que se refieran a materias de interés común, en el ámbito competencial del poder legislativo, o bien, que se refieran a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, respectivamente, como lo establecía la Constitución centralista de 1836 en su artículo 43 y respecto de lo cual han sido omisas las Constituciones de 1857 y vigente en tocante a definir lo que es ley y decreto, según lo afirma Tena Ramírez. (26)

El carácter de ley o decreto que adquieren las resoluciones del Congreso esta determinado por el artículo 70 constitucional que establece: "Toda resolución del Congreso tendrá el

---

26 TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 21a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 284.

carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo formados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)."

El Congreso tiene sus facultades enumeradas en treinta fracciones que conforman el artículo 73 constitucional y en otras disposiciones dispersas en el cuerpo fundamental de leyes, como es el caso de los artículos 27 fracción XVII, 29, 117 párrafo final, 118, 121, 122 tocante al gobierno del Distrito Federal, 123 en materia laboral, 130 en materia de culto religioso, 131 implícitamente y 132. Así mismo, el Congreso recibe cada año a la apertura del primer período de sesiones ordinarias un informe escrito del Presidente de la República respecto al estado que guarda la administración pública del país, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 69 constitucional.

Del artículo 73 constitucional son de resaltarse, por la conveniencia del presente trabajo, las fracciones XIV, XV y XXX, toda vez que en ellas se enuncia de manera precisa las instituciones armadas constitucionalmente autorizadas para su existencia legal en nuestro país. Fracciones que nos limitaremos a transcribir reservando su análisis para capítulos posteriores.

"XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudada-

nos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

Por otra parte, el Congreso puede también erigirse en Colegio Electoral para designar Presidente interino o sustituto, según sea el caso, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 84 constitucional.

#### 2.2.1.1. La Cámara de Diputados.

Como se apuntó antes, la Cámara de Diputados es el órgano representativo de la Nación ante el Congreso. Su representatividad es proporcional al número de habitantes en el país, es decir, que el número de Diputados es proporcional al número de mexicanos.

La Cámara de Diputados esta integrada por 500 de ellos, denominados propietarios y otro tanto de suplentes, que son elegidos cada tres años, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme lo estipulan los artículos del 51 al 55 constitucionales, señalándose en éste último los requisitos para ser electo Diputado;

"Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de represen

tantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Art. 52.- La Cámara de Diputados estara integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

Para efecto de precisar la representatividad popular de los diputados es necesario dividir al país en distritos electorales, como lo establece el artículo siguiente;

"Art. 52.- La demarcación territorial de los trescientos - distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas - regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."

Con el fin de establecer un equilibrio en la representatividad proporcional de los partidos políticos contendientes el artículo 54 constitucional establece las bases a las que

deben someterse:

"Art. 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;

V. El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional ha

ta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o VI, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos."

Por lo que hace a la elección, deberá tomarse en cuenta lo señalado por el artículo quinto transitorio del Decreto -- por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1993, que a la letra dice:

"Art. Quinto. La elección federal para integrar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la -- Unión, se realizará con base en la distribución de los distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991. Para la elección federal de 1997, por la que se integrará la LVII Legislatura, se hará la nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del censo general de población de 1990."

Respecto al tiempo de duración en el cargo de diputados, también debe tomarse en cuenta lo señalado por el artículo -- cuarto transitorio del Decreto antes citado, que establece:

"Art. Cuarto.- Los diputados federales a la LVI Legislatura durarán en su encargo del primero de noviembre de 1994 a la fecha en que concluya la citada Legislatura."

En ese sentido, el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1993, precisa que:

"Art. Cuarto.- Los diputados que se elijan a la LVI legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1.º de noviembre de 1994 al 31 de agosto de 1997."

Por otra parte, nuestra Constitución establece en su artículo 74 las facultades que competen exclusivamente a la Cámara de Diputados, aunadas a la que por razón natural corresponde a su función legislativa en la formación de leyes o decretos, según lo establece la fracción II del artículo 71 de la Constitución. Facultad, ésta última, que además del Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados, comparte con los senadores al Congreso de la Unión, de quienes se tratará a continuación.

## 2.2.1.2. La Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores o Cámara Alta, como también se le conoce, tiene por objeto representar a las entidades federativas ante el Congreso de la Unión, a diferencia de la Cámara de Diputados que representa a la nación mexicana proporcionalmente al número de habitantes que la conforman.

El senado se integra por cuatro Senadores que se elegirán por cada entidad federativa; tres designados por el principio de votación mayoritaria relativa y, uno, asignado a la primera minoría de acuerdo a lo que establece el artículo 56 constitucional: "Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años."

Al igual que con los Diputados, por cuanto hace a la forma de elección y duración en el cargo de senadores, debe atenderse a lo que señala el artículo Tercero transitorio del Decreto que reformó los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el día 3 de septiembre de 1993, que dice:

"Art. Tercero.- En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada. Para esta -- elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.

En la elección federal de 1997, se elegirá a la Legislatu ra LVII un senador por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya -- la señalada legislatura. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa."

De la misma manera, se debe considerar lo establecido en el artículo Quinto transitorio del Decreto que reforma los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1993, que precisa:

"Art. Quinto.- Los senadores que se elijan a las LVI y -- LVII Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000.

Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1o. de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000."

Así mismo, como ocurre con los Diputados, por cada Senador propietario deberá elegirse un suplente, y se deben reu-

nir los mismos requisitos que para los primeros exige la ley con la diferencia de que para ser senador se requiere una edad mínima de treinta años cumplidos el día de la votación, según lo establecen los artículos 55 y 58 constitucionales:

"Art. 55.- Para ser diputado -en su caso senador- se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos -treinta para senador- el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la --  
elección o vecino de él con residencia efectiva de más de --  
seis meses anteriores a la fecha de ella.

(...)

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, no tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en

Las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en algunas de las incapacidades que señala el artículo 59."

Nuestra Constitución regula en su artículo 76 las facultades exclusivas del Senado, aunadas a las que en forma dispersa se encuentran en su articulado.

De igual manera su artículo 59 restringe la reelección de diputados y senadores a que si se diere no fuera en el período inmediato, salvo que fuera de suplente a propietario y que el suplente no hubiera ejercido el cargo. Los propietarios no pueden reelegirse como suplentes para el siguiente período.

Por razón natural de sus funciones, los legisladores se encuentran protegidos contra ciertos actos de autoridad o particulares por opiniones que manifiestan en el desempeño de su cargo, tanto durante su período de gestión como después de concluido, dando con ello cierta seguridad y autonomía a su trabajo. Esta protección se extiende hasta el grado de que no se puede ejercitar acción penal en su contra por razón de su investidura, salvo que previamente hubieren sido desafora-

dos según lo establecen los artículos 108 y siguientes de la Constitución. La inmunidad o carencia de responsabilidad de los legisladores respecto a ciertos actos u omisiones no puede ser absoluta y por ello la misma Constitución en sus artículos 62 a 64 establece las sanciones a que se hacen acreedores por sus faltas.

### 2.2.2. La Comisión Permanente.

La Comisión Permanente es un órgano colegido cuyo objeto es actuar durante los recesos del Congreso de la Unión y, en tal virtud, se integra con 37 miembros del Poder Legislativo; 19 Diputados y 18 Senadores.

Los orígenes de la Comisión Permanente se remontan hasta el siglo XIII, a decir de Tena Ramírez, y cree tuvo lugar su nacimiento en el Reino de Aragón de España de donde se propagó a otros reinos españoles como Cataluña, León y Castilla, - con el fin de que siempre hubiera un órgano representativo de las Cortes y se contrarrestara la fuerza del poder real. (27)

Actualmente en nuestro país se le atribuyen algunas facultades meramente supletorias y su eficacia así como su existencia misma han sido cuestionadas duramente por nuestros tratadistas de la materia. Sus facultades están enumeradas en el artículo 79 constitucional, así como otras dispersas en los artículos 29; 37 inciso B) fracciones II, III, IV, 67, 76 fracción V, 84, 85 y 87 del mismo ordenamiento legal.

---

27 Derecho Constitucional Mexicano, págs. 433-443.

Entre las funciones asignadas a la Comisión Permanente no se encuentra la legislativa propiamente dicha, sino en todo caso convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una sola de las Cámaras cuando el asunto sea exclusivo de alguna de ellas.

Por esa razón el jurista Tena Ramírez ha considerado que es injustificada la existencia de la Comisión Permanente y que las facultades que se le atribuyen son supérfluas e intrascendentes.

### 2.3. El Poder Ejecutivo.

Al igual que los Poderes Legislativo y Judicial, el Ejecutivo en México ha sufrido una evolución institucional acorde a los cambios históricos y políticos del país. Estas transformaciones obedecen fundamentalmente a dos razones; la primera, ha sido consolidar la División de Poderes como forma de gobierno en México, cuyas razones históricas justifican el anhelo, la segunda, establecer un equilibrio de fuerzas entre los tres poderes, para evitar que cualquiera de ellos predomine sobre los demás.

#### 2.3.1. El Titular del Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo como órgano gubernativo y elemento imprescindible en la doctrina de la división tripartita del

poder, fué instituido en México por primera vez en la Constitución de Apatzingán de 1814, jurídicamente conocida como "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" y cuya prácticamente nula vigencia obedeció a las constantes luchas entre el movimiento insurgente y los resabios virreinales, según se había dicho antes. Esta Constitución contempló la división de poderes como contrapartida al centralizado gobierno virreinal y confió el Poder Ejecutivo a un Supremo Gobierno integrado por tres personas (Secretarios de Marina, Guerra y Justicia), quienes tendrían igualdad de autoridad y se turnarían en el cargo presidencial cada cuatro meses, debiendo sustituirse uno por uno, anualmente, conforme al procedimiento que élla misma había establecido.

Resulta comprensible que los autores de ésta Constitución pretendieran colegiar el ejercicio del poder ejecutivo, atendiendo a las razones antes expuestas, sin embargo, por ellas mismas era irrealizable.

Después de la Constitución de Apatzingán hubo otros períodos en que el ejercicio del poder ejecutivo fué colegiado, como ocurrió en 1821 con la celebración de los Tratados de Córdoba que hacían residir a dicho poder en una regencia de cinco personas.

A partir de 1824, nuestra primera Constitución federalista vuelve al Poder Ejecutivo unipersonal, es decir, su ejercicio se deposita en un solo individuo que desde entonces se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o simplemente Presidente de la República, como en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en donde se rompió la estructura tripartita del poder con el denominado Supremo Poder Conservador del que ya se ha tratado antes.

El Poder Ejecutivo en su transición de colegiado a unipersonal, también ha sufrido cambios por cuanto a su designación se refiere. Mientras que en 1814 el Poder Ejecutivo es designado por resolución de un Congreso, el de Anáhuac, en el que resulta lógica la designación atendiendo a que no existía como órgano de poder propiamente dicho, en 1821 mediante los Tratados de Córdoba el Poder Ejecutivo se depositó en una regencia designada por la Junta Gubernativa que presidía Agustín de Iturbide, y, en 1836 la elección del Ejecutivo le fué encomendada al Senado, la Alta Corte de Justicia y a la Cámara de Diputados.

Actualmente, el Ejecutivo es designado por la voluntad, teóricamente hablando, del pueblo a través del voto directo, depositándose su ejercicio en una sola persona, de conformidad con lo preceptuado por nuestra Constitución en su artículo 80; "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La razón de que el Ejecutivo se deposite en una sola persona tiene su fundamento, a decir del tratadista Pérez de León, en que "...mientras la elaboración de la ley requiere un trámite lento relativamente, mediante el cual se medite y reflexione sobre la conveniencia de determinada disposición, para lo cual se deposita en un cuerpo legislativo más o menos numeroso, su ejecución por el contrario, precisa una aplicación rápida, diligente y eficaz y para lograrla -agregada nada mejor que hacer titular de tal actividad a una sola persona, evitando con esto estorbos, contradicciones o interferencias de otra u otras." (28)

---

28 PEREZ DE LEON, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, 9a. ed., edit. Porrúa, S. A., México, 1989, pág. 128.

Al respecto, baste agregar que la actividad del Ejecutivo no se agota en la pura aplicación de la ley.

La Constitución señala en su artículo 82 las cualidades o requisitos que debe reunir el ciudadano que pretenda ser el Presidente de la República:

"Art. 82.- Para ser Presidente se requiere:

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

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

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia;

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

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

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

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83."

El período de duración en el cargo de Presidente es de seis años que comienzan a partir del 1o. de Diciembre del año de la elección, con las salvedades que regulan los artículos 84 y 85 de la Constitución en lo referente a las faltas temporales o absolutas del Presidente de la República.

El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante el tiempo que dura su mandato, por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 y subsecuentes de nuestra Constitución.

El cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, solo puede renunciarse ante el Congreso de la Unión quien calificará la gravedad de la causa que origina la renuncia.

Compete al Presidente de la República, de la misma manera que a los diputados y a los senadores al Congreso de la Unión y, a las legislaturas de los Estados, la facultad o el derecho de iniciar leyes o decretos en los términos del artículo 71 constitucional, como puede verse a continuación.

### 2.3.2. La Iniciativa y Formación de Leyes en México.

La función primordial encomendada al Poder Legislativo es la de la creación de leyes. Esta formación de la ley se somete a un proceso legislativo que en situaciones normales debe comenzar a iniciativa de los Cámaras de Diputados o Senadores, así como de las Legislaturas de los Estados que con las primeras son los órganos legislativos por excelencia, pe-

ro nuestra Constitución autoriza también al Presidente de la República para ejercer la facultad legislativa en términos de lo dispuesto por la fracción I de los artículos 71 y 89 de la ley fundamental, como podrá verse en seguida.

El proceso legislativo comprende, en la elaboración de la ley, las fases de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

La Iniciativa puede entenderse como la actividad mediante la cual se presenta un proyecto de ley ante el Congreso de la Unión para su consideración y trámite subsecuente.

El artículo 71 constitucional atribuye este derecho, en primer lugar, al Presidente de la República, posteriormente, a los diputados y senadores, finalmente, a las Legislaturas de los Estados. Es de resaltarse la prioridad enunciativa -- que se da al Presidente de la República, ignorándose si es -- por alguna razón metodológica o simplemente por la supremacía que ejerce el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, como -- se ha comentado;

"Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasaren desde luego a comisión. Las -- que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los

trámites que designe el reglamento de debates."

Aunque este artículo excluye al ciudadano común de la -- prerrogativa de iniciar leyes, en la forma que lo hacen los legisladores y el ejecutivo, de manera indirecta puede ejercerse ese derecho siguiendo la forma establecida por el artículo 61 del Reglamento del Congreso que dispone lo siguiente:

"Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."

Si la iniciativa de ley proviene de la Cámara de Diputados se le denominará Cámara de Origen y al Senado, Cámara Revisora. Si la iniciativa proviene del Senado, a ésta Cámara correspondería ser la de Origen y a la de Diputados, la Cámara Revisora.

Presentada la iniciativa, debe procederse a su discusión para realizar la actividad eminentemente legislativa y así determinar si se aprueba o no.

La Discusión "se hace --según Fernando Floresgómez y Gustavo Carbajal Moreno-- siguiendo los preceptos que establece el Reglamento Interior del Congreso General, que tienden desde luego a hacer más fácil y expedita la labor legislativa."  
(29)

Una vez discutida la iniciativa de ley en la Cámara de  
29 FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y Gustavo Carbajal Moreno  
Manual de Derecho Constitucional, edit. Porrúa, S. A., México, 1976, pág. 66.

que se trate, se procederá a la votación de sus miembros para decidir si se aprueba o no. Al respecto, nos dicen los autores Floresgómez y Carbajal Moreno; "...existen en las Cámaras tres clases de votación: nominal, económica y por cédulo; para aprobar un proyecto de ley, la votación será precisamente nominal, es decir, cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente de la Cámara, se pondrá de pie y dirá en voz alta su nombre y apellido, añadiendo la expresión si o no." (30)

Si el proyecto es aprobado en la Cámara de origen, se debe pasar a la Cámara revisora para su discusión.

Si el proyecto de ley fuera aprobado por el Congreso de la Unión, deberá pasarse al Ejecutivo para que decida si lo acepta o lo rechaza. A la aceptación del proyecto sin hacerle observaciones se le denomina Sanción y a la facultad que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones al proyecto o rechazarlo se le denomina Veto:

Cuando el proyecto ha sido sancionado por el Ejecutivo, se hace necesario que se le publique para que pueda surtir -- sus efectos de obligatoriedad respecto a quienes deban cumplir con la nueva ley. El medio de publicación idóneo es el Diario Oficial de la Federación, sólo así se tendrá por obligatoria y no podrá alegarse contra su observancia la ignorancia de la misma, salvo el caso de excepción que regula el Código Civil en su artículo 21.

Una vez que ha sido debidamente publicada la nueva ley y a partir de que se cumplan los plazos señalados por el Código Civil, en sus artículos 3o. y 4o., iniciará su Vigencia:

---

30 FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ y Carbajal Moreno, ob. cit., pág. 67

"Art. 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Art. 4o.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior."

Los sistemas establecidos para la iniciación de la vigencia, en los artículos anteriores, se denominan Sucesivo y Sin crónico, respectivamente.

El poder ejecutivo juega un papel importante en el proceso legislativo de la formación de las leyes, desde el inicio hasta el final, por virtud del artículo 72 constitucional que establece:

"Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará

para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

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

Las votaciones de ley o decreto serán nominales;

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

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la sug

va discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen -- aprobados por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o -- reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo -- con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su exámen y votación en las sesiones siguientes;

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribucio-

nes o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los -  
cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán prefe-  
rentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que --  
transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictamina-  
dora sin que ésta rinda dictámen, pues en tal caso el mismo -  
proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en  
la otra Cámara;

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a  
las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuan-  
do ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mis-  
mo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acuser-  
se a uno de los altos funcionarios de la Federación por deli-  
tos oficiales.

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

La activa participación legislativa del Presidente de la  
República, como titular del Poder Ejecutivo, se ve robusteci-  
da por las facultades que le confiere el artículo 89 constitu-  
cional en su fracción I que deja en sus manos la fase termi-  
nal de la elaboración de la ley, la promulgación y ejecución,  
como se verá en el siguiente capítulo en donde será tratado -  
con mayor propiedad el significado y alcance de estos concep-  
tos.

#### 2.4. El Poder Judicial.

El Poder Judicial, como complemento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la teoría tripartita del poder, viene a ser el órgano encargado de la aplicación de la ley, de la impartición de Justicia.

El Poder Judicial se encuentra regulado por el capítulo IV del Título Tercero que la Constitución consagra a la División de Poderes que se viene tratando.

El artículo 94 constitucional esclarece de que manera se integra dicho órgano de poder, como se verá en seguida:

"Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en -- los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número,

división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuída durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia duraran en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendran derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino."

El artículo 95 de nuestra Constitución señala los requisitos que deben reunirse para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo los siguientes;

"Art. 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

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

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

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

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de Departamento administrativo, Procurador General de la República o de -- Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

No obstante a las reformas que se hicieron al Poder Judicial Federal y diversos artículos constitucionales, publicadas el día 31 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, el Poder Ejecutivo sigue teniendo predominio sobre los demás poderes en razón a que el Presidente de la República discrecionalmente designa a los miembros del más alto tribunal de justicia de nuestro país a pesar de la comparencia que hace el Senado (Poder Legislativo), según lo establece el artículo 96 constitucional, cuya reforma no difiere substancialmente de su anterior redacción, salvo que ahora ya no existe la endeble barrera de que mientras no lo aprobara el Senado estarían impedidos de tomar posesión de su cargo los funcionarios judiciales; barrera que cedía ante las ligas o compromisos políticos que adquirían los legisladores con el Ejecutivo en razón de su afinidad política, como puede apreciarse en su vieja y nueva redacción:

"Art. 95.- Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores (...) Sin la aprobación del Senado no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República...", decía la redacción anterior a las reformas del 31 de diciembre de 1994.

Actualmente, dice el mismo artículo: "Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de -

la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá -- una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República."

Con motivo de las reformas de que se ha venido hablando, se creó como miembro integrante del Poder Judicial Federal y con el fin de darle mayor autonomía, supuestamente, para el libre ejercicio de sus funciones, un Consejo de la Judicatura Federal, el cual tiene como justificación al ser creado la de instituir la carrera judicial, entre otras, según la redacción de los artículos 97 al 100 constitucionales que dicen:

"ART. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Ma-

gistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal.

La Suprema Corte de Justicia esta facultada para practicar de oficio la averiguación de algun hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en los casos - en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso e elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se haran llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y Jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados - de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior..."

En el artículo 98 constitucional se regulan los supuestos en que faltaren los ministros, estableciendo:

"Art. 98.- Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento -

de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de ésta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de ésta Constitución."

Por cuanto hace a las faltas y renunciaciones de los Ministros de la Corte, estas se encuentran reguladas por el artículo 99 constitucional en donde se establece que las renunciaciones solo procederán por causas graves y aceptadas que fueran por el Ejecutivo, se aprobarán por el Senado.

Respecto a las licencias de los Ministros, pueden otorgarse por la Corte si no exceden del mes, o bien, por el Presidente de la República si es por tiempo mayor y son aprobadas por el Senado, exceptuándose de lo establecido en los párrafos décimosexto y decimonoveno del artículo 41 Constitucional y ninguna licencia puede exceder de dos años.

El recientemente creado Consejo de la Judicatura Federal como nuevo miembro integrante del Poder Judicial, tendrá a su cargo la administración y vigilancia del mismo, excepto de la Suprema Corte, cuya administración corresponderá a su Presidente, según lo establece el artículo 100 de la Constitución;

"Art. 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales,

uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente."

Para darles una mayor independencia a los miembros del Poder Judicial y evitar que hagan uso indebido del cargo que desempeñan, nuestra Constitución establece una serie de impedimentos y sanciones en su artículo 101, como podrá verse en seguida:

"Art. 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, así como los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal no podrán, den-

tro de los dos años siguiente a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieren hecho con el carácter de provisionales o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo independientemente de las demás sanciones que las leyes prevén."

Dentro del capítulo relativo al Poder Judicial, nuestra Constitución contempla la institución del Ministerio Público Federal cuya dirección se encomienda a un Procurador General de la República que es designado por el Presidente de la República pero requiere de la aprobación del Senado, correspondiendo a la Comisión Permanente la ratificación del nombramiento durante los recesos de la Cámara de Senadores, según lo establece la fracción IX del artículo 89 constitucional recientemente reformado.

Para ser Procurador General de la República se requiere ser mexicano por nacimiento, tener título de Licenciado en Derecho con diez años de antigüedad al momento de la designación, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por

delito doloso. Su remoción corresponderá al Ejecutivo con absoluta libertad.

Las funciones y atribuciones del Procurador General de la República estan constreñidas a la intervención en los asuntos que toca conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo dispone el artículo 102 constitucional recientemente reformado. Cabe resaltar que en la nueva redacción - del artículo citado se suprime el carácter de consejero jurídico del gobierno que poseía el Procurador General de la República hasta el 31 de diciembre de 1994.

El Procurador General de la República, al igual que los miembros del Poder Judicial Federal y locales, queda sujeto a las responsabilidades y sanciones aplicables a los servidores públicos, conforme a los artículos 108 a 111.

La integración, organización y funcionamiento del Poder Judicial en el Distrito Federal opera de manera análoga al Poder Judicial Federal respecto del recién creado Consejo de la Judicatura, aplicándose en todo caso las disposiciones particulares que establece el artículo 122 constitucional.

Como ya se ha mencionado antes, corresponde al Poder Judicial Federal ejercer el control constitucional sobre los actos de las autoridades que atenten contra las garantías individuales que nuestra Carta Magna tutela, sobre todo en lo concerniente a la procedencia y ámbito de aplicabilidad del Juicio de Amparo, en los términos dispuestos por los artículos 103 a 107 constitucionales, también reformados recientemente.

## CAPITULO TERCERO

### FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA COMO TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

#### 3.1. Facultades Constitucionales Ordinarias:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye al Presidente de la República una serie de facultades y obligaciones que le son necesarias para la conducción del país por el mejor camino posible. Estas facultades se pueden describir como ordinarias o extraordinarias, según se trate de acontecimientos ocurridos en condiciones de normalidad, paz y estabilidad social, o bien, de hechos singulares que requieran de la aplicación de medidas extraordinarias tendientes a restablecer el orden y la seguridad nacional que se han quebrantado, ya sea por cuestiones de orden económico, político o social.

Las facultades y obligaciones ordinarias del Presidente de la República se encuentran reguladas por el artículo 89 constitucional, fundamentalmente. Las extraordinarias se regulan por los artículos 29 y 131 párrafo segundo, del mismo ordenamiento.

#### 3.1.1. Artículo 89 Constitucional, genéricamente.

El artículo 89 constitucional en sus veinte fracciones contiene tantas y tan variadas como interesantes facultades y obligaciones del Presidente que haremos un análisis por separado de la fracción I, en cuyo contenido se encuentra parte fundamental del presente trabajo, limitándonos por ahora a su enunciamiento.

Respecto a las demás fracciones, éstas se pueden analizar de manera global atendiendo a la naturaleza de su disposición;

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del 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 esté determinado 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 Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previenen la fracción IV del artículo

lo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, invento

res o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

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

XVII. Derogada.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Derogada.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Respecto a las facultades de nombramiento y remoción contenidas en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII, el eminente jurista Felipe Tena Ramírez hace una clasificación atendiendo al grado de libertad que tiene el Presidente para hacerlos, pudiendo ser absolutamente libres, con ratificación del Senado o bien con sujeción a la ley. Por necesidad de actualización se suprime la XVII y se agrega la IX.

En el primer grupo se menciona a los Secretarios de Estado, en atención a que como representantes personales del Presidente de la República requieren ser de su absoluta confianza, de ahí que no habiéndola el Ejecutivo este en aptitud de removerlos con absoluta libertad.

En el segundo grupo, el de los nombramientos que requie-

ren la aprobación del Senado, se pueden citar a los ministros agentes diplomaticos y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte de Justicia. Aclarando que con las reformas al Poder Judicial, publicadas el 31 de diciembre de 1994, solo propone la terna para que los elija el Senado y ya no hace el nombramiento directo para ser aprobado por la misma Cámara, como sucedía antes de éstas reformas.

Finalmente el citado autor menciona como los nombramientos que deben hacerse con sujeción a la ley los correspondientes a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento y remoción son absolutamente libres para el Ejecutivo siempre y cuando la Constitución u otras leyes no establezcan otro modo de realizarlos. Tal es el caso de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales a que se refiere - la fracción V del citado artículo. (31)

De conformidad con las fracciones VI a VIII, el Presidente de la República puede disponer de todas las fuerzas armadas del país para cumplir con su obligación de velar por la seguridad interior y defensa exterior de la República, con la declaración de guerra inclusive, previa autorización del Senado, si fuere necesario.

Esta facultad, de disposición de las fuerzas armadas del país, deviene de su calidad de Jefe Supremo de las mismas y de la autoridad moral que adquiere por virtud de ser él quien nombra a los altos oficiales del Cuerpo Militar, sin que la comparación del Senado obstruya en lo más mínimo la lealtad que se profesa al Titular del Ejecutivo.

---

31 TENA R., Derecho Constitucional Mexicano, págs. 462-472.

En el ámbito internacional nuestro país se ha caracterizado por la postulación de doctrinas pacifistas y humanitarias, en actitud que se justifica por su experiencia histórica, por lo tanto se faculta al Presidente de la República para celebrar tratados internacionales, con aprobación del Senado, obligándolo a dirigir la política exterior bajo los principios normativos de la libre autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Las facultades conferidas al Presidente de la República en las fracciones XI, XII y XVI podrían llamarse de coordinación o colaboración atendiendo a que se refieren al desempeño de actividades en las que interviene el Ejecutivo auxiliando a los poderes Legislativo y Judicial.

Por cuanto hace al legislativo, se faculta al Presidente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pero a la vez se le obliga a emitir dicha convocatoria cuando se lo requiere la Comisión Permanente, de acuerdo a lo establecido por la fracción XI del artículo 89 en relación con la fracción IV del artículo 79 constitucionales.

Respecto al Poder Judicial, la fracción XII del artículo 89 constitucional obliga al Presidente de la República a brindar la ayuda necesaria para el buen cumplimiento de sus funciones. Esta relación de coordinación o colaboración resulta del hecho de que el Poder Judicial cumple su función al aplicar la ley, pero su trabajo se ve materializado cuando el Ejecutivo hace cumplir la ley, es decir, lo ejecuta mediante los órganos administrativos obedientes, haciendo uso de la fuerza

pública inclusive, cuando existe renuencia al acatamiento de la ley.

Considerando que el establecimiento de una industria propia, y su fortalecimiento, es función primordial en todo gobierno, la fracción XV faculta al Presidente para concederle estímulos y prerrogativas a quienes ponen su capacidad inventiva, científica y tecnológica al servicio del país.

Es de resaltarse la facultad que tiene el Presidente de la República para conceder el indulto (fracción XIV) a reos cuyos procesos han concluido con sentencias condenatorias por la comisión de delitos del orden federal o común, debiéndose ajustar a los lineamientos que le marca el Código Penal, no pudiendo interferir en la actividad jurisdiccional, ni afectar el principio de cosa juzgada. Los destinatarios o beneficiarios del indulto pueden ser los reos de orden político o social, los que con posterioridad resultaren ser inocentes del delito por el cual fueron condenados, o bien, quienes hubieren prestado importantes servicios a la nación, de conformidad con lo establecido por los artículos 94 a 98 del Código Penal para el Distrito Federal, en materia de fuero común, y para toda la República, en materia de fuero federal.

Finalmente, la fracción AA se refiere a las demás facultades que la Constitución confiere expresamente al Presidente de la República, comprendiéndose entre éstas, la facultad de iniciar leyes y decretos conforme al artículo 71 en su fracción I, la de vetar a la ley en términos del inciso c) del artículo 72, la de proponer al Senado la terna para elegir Ministros de la Suprema Corte de Justicia de acuerdo al procedimiento que señala el artículo 96 y, la de dictar disposiciones de carácter general y obligatorio en materia de salubridad que regula la fracción AVI del artículo 73 de nuestra -

Constitución. Además de las facultades extraordinarias que - le otorgan los artículos 29 y 131 párrafo segundo constitucionales, de las cuales se tratará posteriormente.

### 3.1.2. Artículo 89, fracción I, específicamente.

Como apuntábase antes, esta fracción I merece atención especial en cuanto a su contenido y alcance jurídico en virtud de que es al amparo de ella que el Titular del Ejecutivo Federal, todos los Presidentes de la República en su momento, han desarrollado una excesiva actividad legislativa, muchas veces solo para establecer condiciones que le sean favorables política y económicamente a él y su partido portulante.

En efecto, la actividad legislativa del Presidente de la República es tan abundante que a lo largo de la historia presidencialista en México, se ha encontrado que la mayoría de las leyes aprobadas han sido iniciativas del Ejecutivo.

En este sentido Jorge Carpizo nos ilustra con algunos datos interesantes sobre la actividad legislativa del Ejecutivo; "...en la realidad es él -se refiere al Presidente de la República- quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, -- los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó "dibutados de partido" y que permitió -- una mayor representación para los partidos de oposición..." - (...). "En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la C

mara de Diputados. En 1943, fué aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%; en 1953, el 59%; en 1955, el 62%; y en 1959 el 95%." (...) "Durante el período de Obregón -continúa Cárpizo-, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales." (32)

No obstante que la fuente data de 1979, y a pesar de que a la fecha han transcurrido tres períodos presidenciales más, las condiciones siguen siendo las mismas, a tal grado que en el gobierno de Ernesto Zedillo (actual titular del Ejecutivo) el Congreso sigue aprobando al vapor las iniciativas presidenciales, muchas de ellas inclusive para paliar los males que le heredó Carlos Salinas de Gortáriz. No escamando a ello las "profundas reformas" al Poder Judicial, el cual fué reformado más por razones políticas y económicas que jurídicas y sociales, como todos sabemos. Continuando aún subordinado al titular del Ejecutivo con la ayuda, "comparsa se ha dicho, -- del Poder Legislativo.

Como se ha visto, resulta significativo el porcentaje de iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo, pero más significativa es la cantidad de aprobaciones que obtiene, lo que da una idea real del predominio a que se ha aludido.

La facultad de iniciar leyes le es conferida al Presidente de la República por la fracción I del artículo 71 constitucional y, quizás, esta disposición pudiera justificar plenamente los datos asentados, si no fuera porque se ha abusado de ella y el Poder Legislativo se ha inhibido por inercia, - dejando su esencial función al Presidente de la República.

---

32 CÁRPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 2a. ed. - edit. Siglo XXI, México, 1979, págs. 83-84

Ahora bien, lo verdaderamente grave no es la "actividad legislativa" del Ejecutivo derivado del artículo 71 citado, - toda vez que la Constitución lo autoriza para enviar iniciativas, sino más bien, la actividad derivada del artículo 89 en su fracción I.

Precisamente esta disposición ha sido motivo de opiniones encontradas entre los tratadistas de la materia porque la ambigüedad de su redacción da lugar a que el Presidente de la República en turno, siempre, propiamente legisle (dicte acuerdos, expida Decretos, reglamentos, etc.) "en uso de las facultades que le confiere" la fracción I del artículo 89 constitucional; como ocurrió con el "Acuerdo" que creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, tema que inquietó mucho a la opinión pública y su naturaleza jurídica fué cuestionada por juristas como el Dr. Ignacio Burgoa, según apareció en revistas políticas especializadas. Así pues, ésta fracción faculta al Presidente de la República para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Los tratadistas de la materia concuerdan en dividir el contenido de ésta fracción en tres partes; a) facultad de promulgación; b) facultad y obligación de ejecución; c) facultad reglamentaria.

a) En cuanto a la facultad de promulgar las leyes, una vez que ha sido aprobada por las Cámaras y no hay objeciones que hacer, corresponde al ejecutivo autentificar que la ley ha sido celebrada conforme a derecho y por ende debe publicarse, disponiendo para tal efecto las medidas necesarias, es decir, ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que sea conocida por todos los habitantes del país, atendiendo a las disposiciones del Código Civil para su entra

da en vigencia y evitar con ello el incumplimiento de la ley por ignorancia o desconocimiento de la misma, salvo los casos de exención que la misma ley establece. Hecha la publicación y concluidos los términos legales respectivos, entonces la ley será obligatoria y ejecutable.

b) Por cuanto hace a la facultad ejecutiva que encierra la fracción aludida, los tratadistas que venimos citando son acordes en cuanto a que la ejecución se constriñe a realizar todos aquéllos actos tendientes al cumplimiento de la ley, es decir, poner al alcance de la autoridad correspondiente todos los medios necesarios, humanos, técnicos, materiales, etc., - para la debida ejecución de la ley, aún en contra de la voluntad de quien deba cumplirla o aplicarsele. En estas condiciones es permitido utilizar la fuerza pública inclusive, en los casos y con las condiciones establecidas por la ley, a fin de cumplimentar cabalmente su aplicación.

Respecto al tópico de que si el Ejecutivo, en uso de ésta facultad, debe o no ejecutar una ley que a su juicio es contraria a la Constitución, nuestros tratadistas han emitido opiniones diversas. Unos consideran que la facultad ejecutiva obliga al Presidente de la República a hacer cumplir la ley sin recurrir en su ámbito constitucional, entre ellos Antonio Martínez Sáez y Antonio Carrillo Flores, citados por Carpizo; otros consideran que el Ejecutivo no puede o no debe ejecutar la ley que considera contraria a la Constitución, - pues ello resultaría una incongruencia entre los postulados constitucionales y la función ejecutiva del Presidente, entre éstos autores se encuentra Gabino Fraga, también citado por Carpizo, pues considera que el Ejecutivo no es un agente mecánico del Legislativo y tiene capacidad de discernimiento para conocer del contenido y alcances de la norma discutida. Aún el mismo Carrillo Flores establece algunos casos de excepción

para que el Ejecutivo deje de aplicar la ley contradictoria, criterio, éste último, con el cual concuerda Garpizo. (33)

Probablemente pudiera hallarse luz a estas discrepancias si se atendiera al principio de que toda ley debe responder a una necesidad humana, social, política o económicamente, y de que las causas generadoras de la ley deben ser de tal manera generales y permanentes que la ley así creada satisfaga verdaderamente la necesidad para la que se creó y, finalmente, con ello cumpla su función.

c) Respecto a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, - ésta no se encuentra gramaticalmente, de manera expresa, otorgada en la fracción I del artículo 89 constitucional, sino - que se infiere de su parte final: "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Contrariamente a la disposición vigente -nos dice Garpizo-, anteriores normas constitucionales expresaban claramente esta facultad como en las Bases Orgánicas de 1843 que en su artículo 87 fracción IV permitía al Presidente de la República expedir "órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas." (34)

A decir de Tena Ramírez, sin razón aparente, se suprime del texto constitucional de 1857 y vigente la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sin embargo, la realidad histórica -- obligó a la doctrina y jurisprudencia mexicana a admitir tácitamente que dicha facultad se deriva de la parte final de la fracción I del artículo 89 vigente. Esto es, en razón a que corresponde al Ejecutivo dar los elementos necesarios para que la ley sea debidamente observada en su ámbito competen

33 Garpizo, ob. cit., págs. 96-97.

34 Idem pág. 105

cial, la esfera administrativa, lo que se traduce en que para hacer viables las leyes expedidas por el Congreso, deben reglamentarse para su aplicación y eficacia. (35)

Ahora bien, la facultad reglamentaria del Presidente de la República no puede ser absolutamente libre y discrecional sino que debe constreñirse a las leyes expedidas por el Congreso si en ellas mismas así se establece. Esto es en virtud de que los preceptos constitucionales se regulan por las leyes orgánicas o reglamentarias que corresponde expedir al Congreso, lo que no ocurre con los reglamentos presidenciales.

El reglamento, como orden normativo, posee características afines a la ley como son la generalidad, la abstracción y la sanción de la fuerza pública, sin embargo está subordinado a la ley porque su función reguladora persigue la ejecución - de aquélla, como nos refiere Enrique Pérez de León; "La reglamentación por parte del Ejecutivo, debe ser referida siempre a leyes expedidas por el Congreso, a manera de que sea medio de ejecución de éstas y las desarrolle y las complementa. No podrá ni excederlas ni contradecirlas. Tienen, como toda dig posición legislativa, la característica de su impersonalidad abstracción y sanción de la fuerza pública." (36)

Por ello se considera que el reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo le es exclusiva por mandato constitucional y no es delegable en sus colaboradores. Esa exclusividad es la causa fundamental de los excesos de poder que realiza cada Presidente en turno, con la com

---

35 TENA R., Derecho Constitucional Mexicano, pág. 465.

36 PEREZ DE LEON, E., ob. cit., pág. 140

placencia de los otros poderes.

La facultad reglamentaria del Presidente abarca también la expedición de Decretos, acuerdos y demás órdenes, de conformidad con lo establecido por el artículo 92 constitucional en donde se habla de los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente cuya expedición se presupone a propósito del refrendo ministerial. Estas disposiciones secundarias deben sujetarse a los lineamientos que le marque la propia ley a que se refieren y nunca deberán dictarse contrariando los preceptos constitucionales, como ocurrió con el "Acuerdo" presidencial que creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, superorganismo policiaco creado por Carlos Salinas de Gortári quebrantando todo el orden normativo constitucional.

La subordinación de toda disposición secundaria debe resultar lógica y necesaria atendiendo a que la máxima expresión de la voluntad de un pueblo es la ley y todos los mecanismos que sea necesario establecer para su aplicación y cumplimiento son por naturaleza de orden inferior en cuanto que tienen por finalidad materializar la ley fundamental de cuyo origen derivan.

En mérito de lo anterior, el reglamento se subordina a la ley a pesar de sus similares características, aunque formalmente tengan un origen diverso. El reglamento nace para regular una ley que ya existe, sin variarla, y generalmente precede del Ejecutivo, la ley en cambio crea, previene o extingue una situación jurídica abstracta de orden general y su fuente creadora es el Congreso (Poder Legislativo), sin olvidar que algunos reglamentos pueden no nacer del Ejecutivo sino del Legislativo Judicial, como aquellos que se expiden para su funcionamiento interno atendiendo al principio de la División de Poderes.

El Decreto por su parte se reduce a una "resolución particular o concreta del Congreso", diferenciándose del Decreto Ley en que éste es "un acto legislativo dictado en épocas -- anormales por el ejecutivo...", a decir de Serra Rojas, en -- clara alusión a las situaciones previstas por el artículo 29 constitucional en cuyas eventualidades se exceniona el principio de la división de poderes y se permite al Ejecutivo legislar para afrontar de manera inmediata la situación. (37)

El Decreto en materia judicial es una resolución que con tiene una simple determinación de trámite, según lo establecen los artículos 79 fracción I del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que su ámbito de aplicación -- también es de orden inferior a la ley.

El acuerdo en cambio hace referencia a la terminación, - decisión u orden de autoridad. En Derecho Administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo uni personal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.

El acuerdo como disposición gubernativa llama la atención en cuanto a que implique una absoluta libertad en la toma de decisiones del Ejecutivo para crear órganos administrativos, sin más limitación que su propia conceptualización de la realidad, aunque rebase el orden jurídico establecido.

En principio el término "acuerdo", en su concepción más elemental, se asocia, mental y casi mecánicamente, a la idea de conjunción volutiva, es decir, a la concurrencia de dos o más voluntades humanas para lograr un objetivo determinado.

---

37 SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. 14a. ed. - T. I., edit. Porrúa, S.A., México, 1988, pág. 43.

El Diccionario Jurídico Mexicano refiere varias acepciones, entre otras: acuerdo en general, cuyo significado se da en función del consentimiento; acuerdo administrativo; acuerdo ejecutivo. Por cuanto hace al acuerdo en general, señala: "El consentimiento es el acuerdo de dos o más voluntades destinadas a producir consecuencias o fines de interés legal en la celebración de cualquier convenio o contrato" (...) "nace en el instante en que legalmente se produce el acuerdo de voluntades de las partes que intervienen en una relación jurídica en formación, o sea, cuando coinciden entre sí las voluntades individuales de cada uno de los interesados." (38)

De lo anterior se infiere que el acuerdo viene a ser, o debe ser, una resolución tomada en común.

Obviamente, no es esta la clase de acuerdos que deben discutirse, sino los acuerdos ejecutivos "unipersonales" dictados en ejercicio de una facultad que es discutible, más que por su origen, por sus ilimitados alcances.

Los acuerdos administrativos son definidos "...en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal" (...) "frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones", según se establece en la obra arriba citada. (39)

Finalmente, los acuerdos ejecutivos o también denominados convenios ejecutivos son aquellos que celebra el titular del Ejecutivo, generalmente de corte internacional, pero que

38 Ob. cit., T. A-CH, pág. 648.

39 Idem, pág. 92.

por su inferior jerarquía o por cuestiones de índole práctica no requieren de la ratificación del Senado. En strictu sensu no se consideran Tratados.

Este tipo de instrumentos son utilizados más comunmente por los Estados Unidos de América, en donde cuentan con la más larga tradición constitucional en materia de acuerdos ejecutivos.

Los acuerdos presidenciales, al igual que los reglamentos y decretos, derivados de la misma facultad, se deben considerar de orden inferior a la ley y, en consecuencia, subordinarsele.

### 3.1.3. Promulgación y Publicación de leyes.

La promulgación y publicación de la ley esta a cargo del Presidente de la República por mandato constitucional, según quedó precisado antes.

Empero, es conveniente precisar los alcances de uno y otro términos. Respecto a la promulgación, el jurista Tena-Ramírez ha dicho que: "Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley" (...) "la promulgación reúne, pues, entre nosotros las características de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley (de otro modo no la promulgaría) y ordena expresamente que la ley se publique y sea cumplida." (40)

<sup>40</sup> Tena R., Derecho Constitucional Mexicano, o. c. 461

Así mismo, el autor antes citado manifiesta su desacuerdo con otros tratadistas en cuanto a que la promulgación sea una excepción a la división de poderes, antes bien, ello es consecuencia porque "...mientras al Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al ejecutivo le toca... ejecutar la voluntad del legislador..." (41)

En este orden de ideas, debe hacerse una distinción entre promulgar y publicar. Por la promulgación se hace la autentificación de la regularidad y existencia de la ley para ser ejecutable, mientras que por la publicación se hace del conocimiento de los habitantes o destinatarios de la norma, sujetándose a los lineamientos del Código Civil respecto a la publicación y entrada en vigencia de la ley.

Por su parte, Cárpijo considera que no debe hacerse tal distinción entre los actos de promulgar y publicar ya que, en su opinión, "nuestra Constitución emplea el verbo promulgar - en el artículo 89, pero en los incisos a) y c) del artículo - 72 del mismo ordenamiento legal usa como sinónimos publicar y promulgar" (42)

Acovevación esta última con la que no se concuerda, porque si bien es cierto que nuestra Constitución emplea indistintamente los términos promulgar y publicar, también lo es que se refieren, y se realizan, mediante actos diversos, como lo señala atinadamente Tena Ramírez, agregándose a lo antes dicho que las veces en que se mencionen éstos términos, en rigurosa interpretación de la ley, deben entenderse referidos a momentos distintos en la formación de la ley.

La divergencia de opiniones de los tratadistas en cuanto

---

41 Idem, pág. 462

42 Cárpijo, Op. cit., pág. 92

a que si se trata de un acto final del Legislativo o un acto inicial formalmente ejecutivo, no debiera existir si se atendiera a que la elaboración de la ley es la actividad por naturaleza legislativa y su promulgación como fase final o terminal de la misma, debiera ser función legislativa y no ejecutiva.

En opinión del suscrito, debiera restringirse la actividad del Ejecutivo en el proceso de formación de la ley porque su intervención en las etapas fundamentales; al inicio, facultad de iniciativa que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución; fase intermedia, derecho de veto que le otorga el inciso c) del artículo 72 constitucional cuando rechaza el proyecto de ley aprobado por las Cámaras, para ser modificado o cambiado totalmente por otro que le parezca más conveniente; fase final, promulgación y ejecución de la ley - conforme a la fracción I del artículo 89 constitucional, lo colocan en una situación privilegiada y su actuación resulta determinante para que una ley sea o no creada. Esta circunstancia crea el riesgo de que una ley que verdaderamente responde a una necesidad social sea vetada por el Ejecutivo si afecta sus intereses, personales o de grupo, y en este caso - el veto resultaría decisivo para que dicha norma no se creara a pesar de que la Constitución establece que si las Cámaras - ratifican su aprobación, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para su promulgación.

Sin embargo, conocida que es la subordinación, tácita y manifiesta, del Legislativo hacia el Ejecutivo, la ratificación total no se daría y el veto haría prevalecer la voluntad presidencial, por lo menos hasta ahora y en tanto predominen en las Cámaras la mayoría del partido en el poder.

Visto de otra manera resultaría que el Ejecutivo no tuviera necesidad de vetar la ley si como nos dice Tena Ramírez que desde el momento en que la actividad legislativa se ha subordinado al Ejecutivo y el Congreso aprueba la mayoría de las leyes iniciadas por el Presidente sin más modificaciones que las propuestas por los órganos del propio Ejecutivo, "...no se da ocasión de que el Presidente objete la voluntad del Congreso, que es al fin y al cabo la suya propia." (43)

Más aún, la actividad del Ejecutivo en el proceso de formación de las leyes debería limitarse a la publicación y ejecución de las leyes y decretos expedidos por el Congreso, que es al fin y al cabo aquél órgano de Poder el que cuenta con los elementos necesarios y adecuados para tales funciones.

En esta hipótesis debiera también retirarse al Presidente de la República el derecho de iniciar leyes, reservándose únicamente las facultades extraordinarias por su eventual gravedad. De ésta manera se reanuda la regla no escrita de que todas las iniciativas presidenciales forzosamente deban ser leyes.

Tratando de vencer la resistencia a éstas proposiciones, diría que se trasladara el derecho, no de iniciar leyes, sino más bien de pedir la creación de ellas, a los Secretarios del ramo a que pertenezca la materia de que se trate, enviando al Congreso el análisis y fundamentos reales de las necesidades que se pretenden satisfacer con la ley solicitada, haciéndolo saber al Presidente de la República, en todo caso, por vía de informe.

Con ello se buscaría: primero, que las leyes, decretos,

---

43 Tena R., Derecho Constitucional Mexicano, pág. 267.

reglamentos inclusive, fueran más congruentes con nuestra realidad social y económica; segundo, que al no ser iniciativas del Presidente de la República carecieran de la fuerza moral que le subordina a nuestros legisladores por virtud de ser curreligionarios en el partido político por el que contendieron y accedieron a sus cargos públicos; tercero, que al no tener esa presión moral, por razones políticas y económicas, se hiciera un estudio real y concienzudo sobre la conveniencia o inconveniencia de crear la ley que se pide, y así, terminar con los incongruentes ensayos del Ejecutivo en la creación de leyes o decretos como aquéllos que primero nacionalizaron la banca y posteriormente la reprivatizaron supuestamente por las condiciones económicas imperantes, pero que en la realidad resultó muy dañino y de nefastas consecuencias para la sociedad en general y beneficioso solo para unos cuantos, prevaleciendo actualmente las mismas condiciones económicas adversas para el ciudadano común. Cabe resaltar que tales decretos presidenciales fueron expedidos al amparo de la fracción I del artículo 89 constitucional.

Finalmente, se buscaría que la ley así creada respondiera verdaderamente a una necesidad social y por ende fuera de utilidad permanente y válida no solo para períodos sexenales en donde se beneficie únicamente la camarilla gobernante, como ocurre actualmente.

### 3.2. Facultades Constitucionales extraordinarias:

El artículo 49 constitucional que establece la División de Poderes en nuestro país, según se vió en el capítulo que antecede, señala como casos de excepción a ésta doctrina la delegación en el Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar. Estas facultades se le otorgan para hacer frente, de manera rápida y adecuada, a situaciones eventuales de extrema gravedad cuya resolución urgente no podría darse por -- las vías ordinarias establecidas para los estados de normalidad.

El segundo párrafo del artículo citado establece que: "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola -- persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme 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."

Estas facultades extraordinarias para legislar no son totalmente discretionales para el Ejecutivo, sino que debe sujetarse a los lineamientos que la propia ley le marque.

### 3.2.1. Artículo 29 Constitucional.

La facultad extraordinaria contenida en el artículo 29 de la Constitución, por su propia naturaleza, es de mayor trascendencia para la historia política y jurídica del país, según se desprende de su contenido:

"Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Este precepto establece como casos de procedencia para el ejercicio de la facultad, tres hipótesis: primera, casos de invasión; segundo, que haya una grave perturbación de la paz pública; tercera, cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

En la primera hipótesis se considera que es justificada y necesaria la aplicación de la facultad extraordinaria toda vez que si nuestro territorio es invadido por gobierno extran-

jero, el Ejecutivo debe tomar las medidas pertinentes e inmediatas para enfrentar esa situación, pudiendo consistir en la expedición de leyes de emergencia creadas especialmente para repeler la agresión externa, suspendiéndose si es necesario, y de hecho las circunstancias lo exigen, las garantías individuales.

En la segunda hipótesis, se autoriza de igual manera al Presidente de la República para disponer las medidas necesarias tendientes a restablecer el orden o la paz pública perturbados. En este caso, a diferencia del anterior, la causa generadora de la facultad extraordinaria es un desajuste económico, político o social interno, pero igualmente dañino para el bienestar del país.

Estas hipótesis de procedencia refieren situaciones reales, materialmente tangibles, que su sola existencia merece la aprobación general de los individuos para admitir, y aún - para exigir, las restricciones que se hagan necesarias a sus consubstanciales derechos para proteger un bien mayor como lo es el bienestar común de la sociedad a la cual pertenecen.

En la tercera hipótesis, el hecho generador de estas facultades extraordinarias no es tan inobjetable e irrefutablemente válido en virtud de que se deja a consideración del Ejecutivo, primordialmente del Presidente de la República porque sus colaboradores deben subordinarse, la valoración de la gravedad del hecho con la aprobación del Congreso, cuya docilidad ha sido manifiesta. En estas circunstancias la causa generadora es más bien una apreciación sumamente subjetiva de ciertos acontecimientos que pudieran no ser graves para el Ejecutivo y argumentando su gravedad podría ejercer indebidamente las facultades extraordinarias, rayando inclusive en el abuso del poder, como históricamente ha sucedido.

Para hacer frente a las situaciones de emergencia previstas por el artículo en comento, el titular del Ejecutivo debe seguir el camino más viable que le ofrece el propio precepto; la suspensión de las garantías individuales previamente aprobadas por el Congreso y la aplicación de medidas que el órgano legislativo le autorice.

Por cuanto hace a la suspensión de las garantías individuales, el Presidente de la República debe presentar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que las solicite, fundamentando la causa generadora de esa suspensión, previo acuerdo que hubiere tenido con los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y Procurador General de la República, solicitando a la vez la autorización de las medidas que se propone aplicar para solucionar el problema.

Esta suspensión de garantías aprobada por el Congreso no debe ser total o absoluta, es decir, no puede abarcar la totalidad de las garantías individuales consagradas por la Constitución, sino solo aquellas que signifiquen un verdadero obstáculo para hacer frente de manera inmediata y eficaz a la situación anómala, evitando con ello caer en un estado dictatorial, además de responder al principio de temporalidad que el artículo 29 constitucional señala.

La suspensión de garantías debe darse mediante prevenciones generales y no deberá referirse a determinado individuo, independientemente de que se aplique a determinado lugar del país o a todo éste, de lo contrario se convertiría en una ley privativa y atentaría contra lo dispuesto por el artículo 13 constitucional.

El antecedente más inmediato de estos casos excepcionales se remonta al año de 1942 con motivo del estado de guerra

en que se vió involucrado nuestro país con los miembros del eje Berlín-Roma-Tokio. El entonces Presidente de México, Manuel Avila Camacho convocó a su Consejo de Ministros, hoy los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y Procurador General de la República, para tomar las medidas tendientes a salvaguardar nuestra soberanía, habiendo acordado; "primero, declarar el estado de guerra entre la República Mexicana por una parte, y Alemania, Italia y el Japón por la otra; segundo, suspender la vigencia de garantías individuales que fueran obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, y tercero, solicitar en favor del Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar".

En esa época el Congreso de la Unión se hallaba en receso, por lo que la Comisión Permanente convocó a un período de sesiones extraordinarias, con base en las atribuciones que le confiere la Fracción IV del artículo 79 Constitucional, publicando el decreto de convocatoria en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 1942, para que se acordara el proyecto de ley correspondiente.

El 30 de mayo de 1942, el Congreso aprobó la ley que le enviara el Ejecutivo conforme a la fracción VIII del artículo 89 constitucional. Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de junio del mismo año como Decreto Presidencial.

El 2 de junio del mismo año, se publicó también el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales expedido por el Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 29 y 10 constitucionales, facultándose al Ejecutivo Federal para formular la reglamentación respectiva. Esta última se denominó Ley de Prevenciones Generales y fué publicada el día 13 del mismo mes y año.

Durante la vigencia del estado bélico en que se vió inmerso nuestro país, fueron suspendidas las garantías contenidas en los artículos 4, 5 párrafo primero, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22 párrafo tercero y 25 de la Constitución.

Esta suspensión tuvo una vigencia de carácter general, nacional y temporal por cuanto a que afectaba a todos los habitantes de la República, se aplicaba en todo el país y su duración se limitaba al tiempo que persistiera la situación de guerra, reservándose el Ejecutivo la facultad de prorrogar la vigencia de esa ley hasta por treinta días después de que cesara el conflicto.

La suspensión de garantías individuales previa al ejercicio propiamente de las facultades extraordinarias para legislar obedece a que no podría enfrentarse una situación de emergencia si se dictaran leyes contrarias a los postulados constitucionales mientras éstos estuvieran vigentes y no se acreditara la necesidad de tales medidas.

Ese hecho propio de nuestra historia reciente justificó jurídicamente la existencia de un precepto que prevea eventualidades graves y la forma como deban combatirse, aunque particularmente hubiera adolecido de algunos defectos que puedan atribuirse a la gravedad y urgencia del momento.

En cuanto a la aplicación real de las medidas autorizadas por el Congreso, consisten en el ejercicio propiamente dicho de la facultad extraordinaria del Ejecutivo para legislar en la medida que se requiera para enfrentar la situación.

Estas leyes denominadas de emergencia se deben circunscribir a los supuestos derivados de su propio origen, dicho de otra manera, deben referirse, en lo estrictamente necesari-

rio, a la materia para la que se crean, sin rebasar el contexto de la situación apremiante, con la finalidad de prevenir o remediar inmediata y eficazmente el problema existente.

En el suceso del año 1942, las leyes de emergencia tuvieron por finalidad hacer frente al estado de guerra en que se vivió nuestro país, y una vez que dejó de existir esa situación también cesó la vigencia de las leyes de emergencia que para tal fin se dictaron.

Cabe el comentario, sin pretender agotar el tema, de que durante este período se dictaron otras disposiciones legales que no tenían relación con la materia que dió origen al ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar, y que habiéndose expedido bajo las premisas de validez de las leyes de emergencia, también debieron quedar insubsistentes con posterioridad a la cesación de las hostilidades. Formalmente y en estricto apego a la ley fundamental, las disposiciones legales ajenas al conflicto bélico perdieron toda vigencia con la causa suspensiva de las garantías individuales, sin embargo, materialmente persistieron porque el Congreso las "ratificó" posteriormente mediante un Decreto. Esta ratificación -- del Congreso a las leyes que el Ejecutivo dictó en un estado de emergencia, pese a su desvinculación con el conflicto bélico, es considerada por la doctrina como un acto contrario a la Constitución porque el Congreso no está facultado para -- "ratificar" leyes expedidas por el Ejecutivo; en todo caso, -- si el Congreso consideraba de utilidad subsistente las disposiciones del Ejecutivo, que fueron ajenas al conflicto, debió crear una nueva ley, que inclusive pudiera haber sido la misma; pero siguiendo el proceso formalmente establecido en la Constitución para la elaboración de las leyes, y no ratificar las mediante decreto, atribuyéndose una facultad que no le corresponde, que no tiene.

### 3.2.2. Artículos 49 y 131 párrafo segundo constitucionales.

Como quedo anotado, el artículo 49 constitucional en su segundo párrafo contempla dos excepciones a la división de poderes; una de ellas es la contenida en el artículo 29 recién tratada, la otra esta contenida en la parte final del párrafo que se cita: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Por su parte, el artículo 131 en su segundo párrafo establece: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

El establecimiento de esta facultad en la Constitución solo vino a confirmar, o de alguna manera a justificar, la inveterada práctica del Ejecutivo en la expedición de leyes en materia arancelaria "en uso de facultades extraordinarias" que le otorgaba el Congreso, aún al margen de las situaciones de emergencia previstas por el artículo 29 constitucional, -- originando un desequilibrio en el ejercicio de las funciones inherentes a cada órgano de poder; propiciando además, que el Ejecutivo a veces se vea tentado a volverse dictatorial, como ha ocurrido en nuestra historia, pese a los esfuerzos que se

han hecho para evitarlo. Prueba de ese esfuerzo lo es la reforma hecha al artículo 49 constitucional, el día 12 de agosto de 1938, cuando se le agregó al final lo siguiente: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar", en clara alusión a los suyectos del artículo 29 constitucional.

El entonces Presidente de México, Lázaro Cárdenas, haciendo gala de un verdadero valor civil, democrático y patriótico, por cuanto a que antepuso el interés social al personal de su investidura, fundamentó los motivos de esa reforma en la siguiente exposición: "Ha sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite del Honorable Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramas, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la actividad del Estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país. La Administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, nuestro que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos Poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano, ya que la división en el ejercicio del Poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal. Creo el Ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto mencionados en el artículo 29 cons-

titucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias". (44)

La esencia de ésta exposición de motivos, que debiera ser cosa común y corriente en un sistema que se precia de ser democrático, debe ponderarse porque contiene una visión objetiva y honesta de lo que debe ser el ejercicio del Poder desde la cima del Poder mismo, lo cual no ocurre, por desgracia, en nuestro país desde entonces, a pesar de los supuestos avances democráticos que en los últimos sexenios se ha pregonado.

La reforma que venimos comentando no acabó totalmente -- con esa práctica nociva para la democracia, pero al menos tuvo el mérito de contenerla un poco y ahora solo es procedente en los supuestos del artículo 29 y el segundo párrafo del 131 constitucionales. Este último, por cierto, tiene su origen -- en una reforma hecha a la Constitución el 28 de marzo de 1951 y pareciera que fué producto de un sentimiento de insatisfacción del Poder Ejecutivo, más que de trabajo por el bien de la sociedad.

Como consecuencia tuvo que reformarse el artículo 49 de la Constitución, en la parte que enaltecía el valor de Lázaro Cárdenas, y donde decía; "...al Ejecutivo...", se introdujo la expresión; "...salvo lo dispuesto en el artículo 131...", quedando actualmente como lo indicamos al inicio de este punto, siendo notorio la sumisión --"obediencia" la llamo Tena Ramírez que el Congreso hace en sus funciones legislativas.

Ahora bien, el párrafo segundo del artículo 131 constitucional en el que propiamente se establece la facultad extraordinaria del Ejecutivo para legislar en materia impositiva, se

---

44 TENA R., Derecho Constitucional Mexicano, n.º. 242.

adicionó por reforma del día 28 de marzo de 1951, según se ha dicho, pero debe resaltarse que en la iniciativa de ley presentada por el entonces Presidente de México, Miguel Alemán, el 9 de noviembre de 1950, se pretendía adquirir esta facultad directamente de la Constitución y no por delegación del Legislativo, lo cual evitó al Congreso en un momento de lucidez, y pese a que finalmente se aprobó dicha ley, quedó establecido que el Ejecutivo debe darle cuenta del uso que haga de la facultad concedida.

Aún de ésta manera presenta el inconveniente de que el Ejecutivo le rinde cuentas al Congreso después de haber ejercitado dicha facultad y no antes, como debiera ser.

## CAPITULO CUARTO

### MARCO TEORICO LEGAL DE LA COORDINACION DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA NACION

#### 4.1. Justificación Teórica.

La seguridad e igualdad jurídica, el respeto a la vida y la propiedad privada, así como el bienestar común de la sociedad, son algunos de los objetivos primordiales que buscan los hombres al integrarse en una sociedad regida por un orden legal preestablecido. Por ello, debe ser tarea fundamental de todo gobierno procurar la satisfacción colectiva de esas necesidades humanas dentro de un marco de estricta legalidad a fin de merecer el apoyo irrestricto y respeto permanente de sus gobernados.

Románticos ideales que a momentos se convierten en inalcanzables metas en una invariablemente creciente y cada vez más compleja sociedad en la que gobernantes y gobernados bifurcan sus caminos cuando se toman decisiones o asumen responsabilidades que rebasan con mucho la voluntad generalizada -- respecto de la forma como deben solucionarse determinados problemas, o bien, se contraría flagrantemente el orden legal imperante, fundamentalmente, el constitucional.

Nuestra nación desde su independencia ha buscado, aún sin lograrlo plenamente, unir sus esfuerzos para formar un Estado que pueda garantizar el disfrute pleno de esos elementales derechos y para ello ha debido sobreponerse a un sin fin de adversidades que de pronto se antejan infranqueables, pero que sin desfallecer en su lucha ha logrado crear una infraestructura básica en sus instituciones políticas, sociales, jurídicas y económicas que con el paso del tiempo se fueron consolidando.

Sin embargo, en los últimos años nuestro país se ha visto inmerso en una serie de conflictos políticos, sociales y sobre todo económicos que lo han puesto al borde de la quiebra financiera y el estallido social generalizado, con el impredecible desencadenamiento inercial de los hechos subsecuentes. La catástrofe final se ha evitado, hasta ahora, mediante devaluaciones monetarias, endeudamientos externos, restricciones al ingreso salarial y una mayor carga impositiva.

Las consecuencias económicas de esas drásticas medidas, además de no ser muy populares, producen un círculo vicioso - que hace ver las soluciones reales como muy lejanas o quizás imposibles por la persistencia cíclica del problema, producen además un descontento generalizado, sobre todo de los sectores más desprotegidos (obrero y campesinos tradicionalmente, aunque durante los últimos años también de la otrora denominada clase media y de los, hoy en día muy en boga, grupos indígenas). Políticamente ha habido avances significativos que no pueden dejar de reconocerse, pero que aún resultan insuficientes para el esquema de una verdadera democracia. En lo social se ha controlado el descontento mediante programas gubernamentales de apoyo a los sectores más desprotegidos de la sociedad mexicana, actualmente a través del Programa de Solidaridad. Jurídicamente las reformas constitucionales, - tan frecuentes como desafortunadas, buscan establecer nuevos criterios organizativos sobre la administración e impartición de justicia.

Aún estas medidas resulten ahora insuficientes para evitar que diversos sectores de la sociedad manifiesten abiertamente su incoformidad con el gobierno federal por la agobiante crisis de valores que vive el país, la cual deriva en la proliferación de actividades ilegales que se extienden por todo el territorio nacional, tales como el narcotráfico, la co-

misión creciente de delitos comunes diversos, corrupción escandalosamente infiltrada en las altas esferas gubernamentales, impunidad, marginación, movimientos armados, etc.

Estos acontecimientos se dan como consecuencia de los errores gubernamentales en la planeación estratégica del desarrollo nacional en la que han fracasado rotundamente los programas económicos que se implementan a capricho y para beneficio de una élite política y empresarial del país. También -- han sido resultado de la presión externa que organismos regionales o mundiales ejercen sobre nuestro gobierno para que se conduzca en favor de sus intereses sin importarles el elevado costo social interno y su consecuente inconformidad popular.

La divergencia entre el deber ser, o hacer, del gobierno federal y la realidad fáctica parece provenir, un tanto, de la poca visión histórica y política de quienes deben tomar -- trascendentales decisiones respecto de ciertos problemas nacionales que la propia historia nos presenta de manera cíclica por la persistencia de elementos contradictorios en nuestra compleja problemática nacional, o bien, pareciera no importarles a nuestros gobernantes los problemas sociales crónicos que por permanentes consideran comunes y ordinarios, evadiendo la responsabilidad de afrontarlos oportuna y eficazmente, y cuya resolución exige la sociedad mexicana. Otras veces más, y duele decirlo aunque sea una realidad inobjetable, la ascensión y permanencia en los altos cargos públicos pareciera tener como meta fundamental la acumulación de riquezas y poder.

La polarización de los diferentes grupos sociales, políticos y económicos del país produce el distanciamiento natural entre quienes separan sus caminos por anhelar metas opuestas en la satisfacción de sus necesidades.

Esta situación se ve agravada por la falta de credibilidad en el gobierno en tocante a su orden y funcionamiento interno, sobre todo porque sus disputas partidistas trascienden al dominio público y crean una desconfianza institucional que afecta el bienestar de la sociedad creando un clima de intranquilidad y descontento generalizado.

La conjugación de todos estos elementos, ha propiciado - que nuestro territorio se convierta en un gran campo de batalla para los diferentes grupos de poder que dominan el país. Por una parte, el narcotráfico cada vez más creciente y dañino se ve fortalecido por la participación de campesinos, que ante la carencia de recursos económicos se emplean en el cultivo y tráfico de drogas, que inclusive llegan a proteger con su propia vida por el beneficio económico que les significa. Tal situación obliga al gobierno federal a destinar importantes recursos económicos, técnicos y humanos para combatir al narcotráfico que incluso penetra a las entrañas mismas del gobierno y la iglesia provocando verdaderas guerras fratricidas.

En el campo político se pueden citar como ejemplos del caos que vivimos; primero, el asesinato del candidato priista a la presidencia de la República, para el período 1994-2000, Luis Donald Colosio Murrieta, ocurrido el 23 de marzo del año de 1994, este hecho por demás escandaloso fue un signo inequívoco de que la cúpula gubernamental se fracturaba y de que la solidez de nuestras instituciones jurídicas, políticas y sociales se diluían en manos de unos cuantos gobernantes, y sus aliados, a capricho de sus intereses personales, sin importarles el sentir nacional respecto de la necesidad de un profundo cambio estructural en el sistema de gobierno; en segundo lugar, podemos citar el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, ocurrido el 23 de septiembre de 1994, con el que se corroboró el resquebrajamiento del sistema.

Esta lucha por controlar el Poder Político, conlleva el control del Poder Económico del país, de ahí que quienes llegan al extremo de asesinar, o mandar asesinar a sus correligionarios, responden a los intereses políticos y económicos - de quien los infiltra en el gobierno, cuando no los propios.

En materia económica, la consecuencia directa de estas pugnas se refleja en la contracción de la planta productiva, generadora de empleos, por la salida del país de capitales nacionales y extranjeros ante la inseguridad y desconfianza que producen esas luchas partidistas.

Por razón natural, el caos económico y político siempre conduce al conflicto social, al descontento generalizado que ante su adversa realidad se manifiesta de la única forma que le es posible; la manifestación pública, pacífica primero, y el levantamiento armado, en los casos extremos como el ocurrido en Chiapas el día primero de enero de 1994. Hechos de los cuales esta llena nuestra historia postindependentista y que parecieran olvidar nuestros gobernantes.

Los penosos acontecimientos ocurridos durante 1994, aunados al asesinato del Cardenal Posadas Ccampo, ocurrido en mayo de 1993, crearon tal clima de creciente inestabilidad económica, intranquilidad social e inseguridad pública, que sirvieron de excusa a Carlos Salinas de Gortari para crear un superorganismo policiaco que rompió con todo el sistema jurídico constitucional mexicano.

Es necesario aclarar, que el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu fue posterior a la creación de ese organismo denominado Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, pero al igual que el asesinato de Luis Donald Colosio Murrieta reflejaron la grave crisis de gobernabilidad que vive el país.

Esa crisis de gobernabilidad pone en grave riesgo la --subsistencia de nuestra sociedad como grupo legalmente organizado bajo los lineamientos de un orden constitucional acorde con los cambios trascendentales que vive la humanidad entera; los cambios de la verdadera democracia. No obstante ello, --Carlos Salinas de Gortári, en un desplante de poderío presidencialista, rompe con todo el orden constitucional y creó la mencionada Coordinación de Seguridad Pública de la Nación para combatir los problemas que su misma gestión, y la de sus antecesores, generaron.

Ahora bien, esta Coordinación nació bajo la justificación salinista de que respondía al reclamo de la sociedad en el sentido de que el gobierno redoblara sus esfuerzos contra la impunidad y la transgresión del orden público, derivados de las circunstancias imperantes en el país, según estableció en la parte considerativa del Acuerdo que la creó: "Que las circunstancias por las que atraviesa nuestro país, hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados, a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos..."

Si bien es cierto, que no se menciona específicamente --cuáles son esas circunstancias actuales que vive el país, también lo es, y resulta evidente, que se refiere al asesinato del Cardenal Posadas Ocampo, ocurrido en 1993, cuya investigación no tiene visos de concluir satisfactoriamente, creando un clima de incredulidad en las instituciones gubernamentales encargadas de la impartición de justicia. Esta inquietud social se vio agravada tanto por el levantamiento armado del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el día primero de enero de 1994, como por la ola de secuestros que venían sufriendo prominentes empresarios mexicanos y el asesi

nato de Luis Donaldo Colosio, ocurrido en marzo de 1994. Tales circunstancias fueron determinantes para la creación de ese organismo policiano, sobre todo, si tomamos en consideración que nació mediante un Acuerdo Presidencial el día 25 del mes de abril de 1994 y fué publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, a casi un año del asesinato del Cardenal, a casi cuatro meses del conflicto chiapaneco y a solo un mes del asesinato del candidato presidencialista.

Ante los hechos referidos, se justificó también la existencia de esa Coordinación de Seguridad Pública de la Nación como una necesidad de coordinar a los diferentes cuerpos encargados de la seguridad pública, entendiéndose por éstos; la Secretaría de Marina, Defensa Nacional, Procuradurías estatales, Procuraduría General de la República, según lo manifestó el propio Carlos Salinas de Gortári el día primero de noviembre de 1994, durante su sexto y último informe de gobierno: "...promovimos reformas constitucionales y a las leyes penales que amplían la protección de los derechos de las víctimas y las garantías procesales de los inculpaados. Incrementamos, al mismo tiempo, la cooperación entre las Procuradurías de Justicia de los Estados y la General de la República para perseguir de manera más efectiva la delincuencia, y con objeto de promover estas tareas se creó, en 1994, la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación..." (45)

Esta justificación presidencial siempre resulto insuficiente para convencer no solo a la opinión pública, al ciudadano común, sino con mayor razón al enterado de la materia -- constitucional, el doctrinario del Derecho, como el ilustre Dr. Ignacio Burgoa, quien manifestó públicamente su contraria

---

45 DIARIO REVEDADES, Suplemento del 6o. Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortári, México, D.F., 2 de noviembre de 1994, pág. 6

dad por la existencia de ese "ominoso" organismo policiaco y su encomienda al intransigente Arsenio Marell Cubillas.

En opinión del Dr. Burgoa, "La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación es un organismo totalmente anticonstitucional, que se erige por encima no solo de los órganos encargados de impartir la justicia, sino de la misma Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), a la que le atribuye funciones policiacas de perseguir los delitos..." (...) "...Coordinar - continúa el eminente jurista- es distribuir funciones a otras instancias. Y en este caso, la recién creada coordinadora se pone por encima del Ejército, de la Secretaría de Marina, del Ministerio Público Federal, de los Ministerios Públicos locales y de los procuradores: se convierte en un monstruo totalmente anticonstitucional." (46)

Efectivamente, por las funciones que se le atribuyen se le coloca en una posición privilegiada de mando intermedio entre las Secretarías de Estado y el Presidente de la República, lo que se traduce en una verdadera dictadura presidencial en donde se pone de manifiesto la necesidad de restringir las facultades constitucionales del titular del Poder Ejecutivo - Federal para evitar que se sigan sometiendo las Instituciones del país a los caprichos de un omnipotente gobernante que con facilidad pierde la noción de su realidad y función histórica.

El rechazo generalizado de la sociedad mexicana a la permanencia del organismo policiaco cuestiona, como sostiene el Dr. Burgoa; "si aún vivimos dentro del Derecho y la legalidad", amén de que en rigor carece de todo sustento legal, no obstante la invocación de las facultades que confiere el artículo 89 constitucional en su fracción I, como podrá verse.

46 REVISTA PROCESO No. 913, edit. Esfuerzo, S.A., México, 2 de mayo de 1994, pág. 6

#### 4.2. Justificación Legal.

La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, nacida bajo la justificación teórica de responder al reclamo de la sociedad mexicana para satisfacer la imperiosa necesidad de restablecer el orden público, la seguridad jurídica y la estabilidad económica nacionales, se sustentó, también, en el ámbito legal, en las atribuciones que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal para resolver determinados asuntos que resultan de vital importancia para el país. En éste caso específico se afrontaron los hechos mediante el ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de la República por la fracción I del artículo 89 constitucional, como disposición jurídica primaria, reforzada por los artículos 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción III del artículo 20. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, como disposiciones jurídicas secundarias.

En este sentido es importante resaltar que las facultades promulgatoria, ejecutiva y reglamentaria, comprendidas en el precepto constitucional citado, no son de tal manera extensas que puedan abarcar la creación de organismos o dependencias administrativas superiores a la propia estructura gubernamental, es decir, que rebasen el organigrama de la Administración Pública Federal, como se hizo valer en su momento.

A la luz del estudio que se hizo anteriormente de las facultades constitucionales del Presidente de la República, afirmar que comprenden la creación de órganos administrativos de rango superior jerárquicamente que las Secretarías de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y del Procurador General de la República, resulta insostenible por las razones siguientes:

la. Por cuanto hace a la facultad promulgatoria del Presidente de la República, se había dicho ya, se constriñe a autenticar, a dar fé, por decirlo de otra manera, de que la norma jurídica elaborada por el Congreso ha seguido todos los cauces procedimentales que la Constitución establece para la elaboración de la ley, y en consecuencia el titular del Poder -- Ejecutivo Federal ordena su publicación, la hace del conocimiento de la sociedad para su debida observancia. Esto es en el entendido de que el Ejecutivo no hubiera hecho objeciones o propuesto modificaciones a esa ley, es decir, que no la hubiera vetado, o bien, que habiéndolo hecho, las Cámaras las hubiesen aprobado o ratificado el proyecto original, en cuyo caso se ordena la promulgación.

Luego entonces, la facultad promulgatoria del Presidente se refiere, en este orden de ideas, única y exclusivamente a las leyes que expida el Congreso de la Unión, según se puede leer en el propio texto constitucional y nunca se menciona en él que la promulgación se refiera a la expedición de disposiciones cuyo contenido comprenda la creación de nuevos órganos administrativos.

Consecuentemente, no es bajo esta facultad, y obligación a la vez para el Presidente de la República, que se justifica el nacimiento de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, como se estableció en el Acuerdo que la creó. Independientemente de que aquí ya no se profundice demasiado en el alcance y significado de los términos promulgar y publicar porque su ámbito ha quedado precisado en el punto 3.1.3. de éste trabajo, sólo se remarcará que el significado indistinto que les atribuye Carpizo conforme a los artículos 72, incisos a) y c), y 89 fracción I constitucionales, la publicación y/o promulgación se refieren siempre a las leyes que expide el -- Congreso de la Unión; lo cual, definitivamente no incluye al

mencionado Acuerdo Presidencial porque no fué expedido por el Congreso y no obstante haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación, sus disposiciones normativas no son de observancia general, es decir, no esta dirigido mediante prevenciones generales a todos los habitantes de la República, sino que se refiere únicamente a disposiciones administrativas interorgánicas, válidas para el ámbito competencial señalado.

2a. Respecto a la facultad ejecutiva del Presidente, tampoco puede decirse que en su contextual contenido y alcance se comprenda la creación de órganos administrativos.

En efecto, también fué precisado antes que la facultad ejecutiva se refiere a la realización de todos aquellos actos de las autoridades administrativas tendientes a lograr el cumplimiento de la ley.

Esta aplicación material de la ley significa poner al alcance y disposición de las autoridades correspondientes todos los recursos necesarios para que la ley sea debidamente ejecutada, aún en contra de la voluntad o interés de quien deba cumplirla o aplicarsele, utilizando, si es necesario, la fuerza pública en los casos y bajo las condiciones establecidas por la misma ley.

De lo anterior se infiere, que la facultad ejecutiva del Presidente le es otorgada para su ejercicio, también, respecto de las leyes que expida el Congreso de la Unión, según se establece en el precepto jurídico constitucional que contiene ésta facultad.

3a. En lo que respecta a la facultad reglamentaria inferida y aceptada, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia mexicanas, de la parte final del artículo 89 constitucional -

en su fracción 1, como se estableció antes, tampoco pueda -- abarcar la creación de órganos administrativos cuyas atribuciones rebasen el orden constitucional establecido para las - instituciones políticas y sociales creadas por nuestra propia historia.

A pesar de que, exprimiendo esta facultad, se han creado dependencias que solo engrosan y burocratizan más la Administración Pública Federal, no se cree que pueda ser el fundamento legal adecuado y contundente para que el titular del Poder Ejecutivo Federal siga llevando a cabo esa constante y viciada práctica de crear organismos sexenales que no justifican - su costo económico y social pero que si contribuyen a elevar el Gasto Público Federal.

En rigurosa interpretación jurídica del texto constitucional citado, la facultad reglamentaria del Ejecutivo debe entenderse conferida, al igual que la promulgación y ejecución, sólo para la particularización de las leyes expedidas - por el Congreso. Para precisar este punto resulta válido -- transcribir en dos partes el texto de la fracción citada; -- "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...", si se atiende al principio de que la interpretación de la ley debe ser conforme al significado de la letra, y si ésta no fuere clara o se prestare a confusión, deberá -- atenderse al sentido que el legislador le quiso dar, se encontrará que dichos textos, y resulta evidente, se compone de -- dos partes separadas por una coma que en este caso sirve para complementar la idea y especificar, a manera de imposición de obligación para actuar en una esfera determinada, el alcance de las atribuciones conferidas.

En la primera parte del texto constitucional en estudio, las facultades se entienden referidas, de manera clara, espe-

cífica e indubitable, a las leyes del Congreso, no haciendo -mención a leyes expedidas de otra manera o por diverso órgano de poder, simplemente porque no puede haberlas, y aún en el caso de que el Presidente lo hiciera en uso de las facultades extraordinarias tampoco valdría para éste punto porque entonces el Presidente haría directamente la publicación de las leyes o medidas necesarias para afrontar la situación emergente, pero siempre y cuando el Congreso ya le hubiera aprobado el uso de tales medidas en la ley que previamente le otorgara la suspensión de garantías; lo que obviamente no se actualiza en el caso a estudio.

En la segunda parte del texto citado, la propiamente dicha facultad reglamentaria, se lee: "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", de donde resulta que el campo de acción determinado por la esfera administrativa, será el ámbito de aplicación competencial a que se circunscriben las medidas tendientes al cumplimiento material y ejecución de las leyes expedidas por el Congreso, y sólo respecto de ellas deberá entenderse conferida dicha facultad, -- porque siendo esta fase complementaria de la anterior, en la parte que dice: "a su exacta observancia", indudablemente que se refiere a las leyes del Congreso de la Unión.

La brevedad y concisión del texto complementario mantiene la unidad de idea y no deja lugar a dudas respecto de a - que o quienes se refiere y sobre que o quienes se han de realizar las acciones de promulgar y ejecutar.

Por lo tanto, tampoco bajo la hipótesis de ésta facultad se puede sostener fundadamente la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, sobre todo porque no fué - creada como resultado de la existencia previa de una ley del Congreso que el titular del Ejecutivo Federal tuviera la obli

gación de reglamentar.

Ahora bien, si se pretendiera justificar su creación bajo el argumento de que el artículo 92 constitucional autoriza implícitamente al Presidente de la República para expedir reglamentos, decretos, acuerdos y demás órdenes porque presupone su existencia como complemento de la facultad reglamentaria que se viene tratando, y de que la forma de darlas a conocer es precisamente mediante la publicación oficial, se tendría que admitir que todas las disposiciones normativas de esa naturaleza dictadas por el Ejecutivo fueran de carácter general y obligatorio para todos los mexicanos; lo cual es incorrecto porque a excepción del reglamento, cuya función reguladora persigue la ejecución de la ley, y en esa virtud se le subordina, y del decreto-ley, dictado por el Presidente en épocas anormales, los acuerdos, circulares y demás órdenes dictadas por el Ejecutivo Federal, conforme a ese artículo, sólo se refieren a aspectos interorgánicos de las entidades administrativas.

Consecuentemente es insostenible que el artículo 92 de la Constitución sirva de sustento para la creación de la susdicha "Coordinación", además de que éste precepto legal no fué invocado por Carlos Salinas de Gortari en su desafortunado "Acuerdo Presidencial" y que precisamente por esa circunstancia adolece de otros vicios de formalidad que serán precisados más adelante.

Por otra parte, se había dicho que el Acuerdo administrativo, en una de sus acepciones, puede ser el instrumento mediante el cual se crean órganos que se insertan en la estructura gubernamental para atender asuntos de especialización y desconcentración de funciones, pudiendo ser, quizás, esta concepción la que haya prevalecido en la mente de quienes concie-

bieron la idea de formar un superorganismo policíaco mediante un acuerdo presidencial. Sin embargo, y aún bajo esta perspectiva, el acuerdo que lo creó carece de fuerza legal en virtud de lo siguiente: primero, éste organismo no se creó para atender asuntos de especialización porque su finalidad es la de ejercer un control sobre las actividades tendientes a la prevención y persecución de los delitos en todo el territorio nacional, y para ello ya existen autoridades debidamente facultadas por la Constitución para el desempeño de tan específicas funciones, tal es el caso de los Agentes del Ministerio Público locales y federales, además esa Coordinación no tiene por finalidad desconcentrar funciones, sino más bien, concentrarlas en sí misma porque su actividad coordinadora se orienta a ejercer un control sobre todas las dependencias encargadas de la seguridad pública, interna y externa, del país sin tener en cuenta la diversidad de funciones y ámbito competencial que la Constitución les otorga; segundo, aún suponiendo que buscara la atención de asuntos especializados y/o la desconcentración de funciones, sus fundamentos legales además de resultar insuficientes e inadecuados, transgreden el orden constitucional mexicano.

Además de la fracción I del artículo 89 constitucional, se invocó en favor de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece: "El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República".

Como puede apreciarse, en éste artículo se hace mención a tantas como cuantas unidades administrativas requiere el Ejecutivo para el desempeño de su función, cuidando en todo -

momento que prevalezca el Estado de Derecho, es decir, que nada ni nadie rebase impunemente los márgenes de la ley.

Bajo esta perspectiva es válida la creación de entidades administrativas que faciliten la labor gubernamental, pero la prerrogativa de éste artículo deberá entenderse reservada para los casos en que no exista una dependencia o autoridad que contenga dentro de sus funciones la atención de los asuntos - en cuya materia específica se pretende crear el nuevo órgano administrativo, y que por otra parte, la denominada Presidencia de la República cuente con los recursos o presupuesto necesarios para soventar el costo que ello origine.

En este caso particular, la creación de un organismo al que se le encomienda la función preventiva y persecutoria de los delitos, tanto en el ámbito local como federal, además de resultar costosa e innecesaria invade áreas de competencia -- asignadas constitucionalmente y de manera exclusiva a instituciones que se arraigaron y evolucionaron con nuestra propia historia. Tal es el caso del Ejército y la Marina Mexicanos, en tocante a salvaguardar nuestra soberanía; las Procuradurías de Justicia Estatales y la General de la República, representadas por los agentes del Ministerio Público, locales y federales, respectivamente, en lo referente a la función persecutoria de los delitos.

De ahí que, según estas consideraciones, el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal resulta inadecuado para fundamentar la creación de un organismo -- que a la luz de los acontecimientos ocurridos en 1994, pareciera responder más a un interés político personal que a una verdadera necesidad social.

Otro fundamento legal esgrimido, en refuerzo del anterior, lo es la fracción III del artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que establece: "El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan: (...) "III. - La Presidencia de la República".

Mediante este precepto legal se pretendió justificar el gasto que implicaría la susodicha "Coordinación", sin embargo, ese costo no se actualiza en ninguno de los supuestos a que alude el artículo citado.

El costo operativo de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación no puede contenerse en el rubro de gasto corriente de la Presidencia de la República porque surge como una erogación fuera del presupuesto anual asignado a dicha presidencia. Tampoco puede considerarse como inversión física ni financiera, mucho menos como pagos de pasivo de deuda pública o por concepto de responsabilidad patrimonial.

En tal virtud, este fundamento legal también resulta inadecuado para sustentar el costo que significa la creación de un organismo que por su ámbito federal requiere de muchos recursos humanos y materiales para su subsistencia, sobre todo por las funciones que se le asignaron, como se verá en seguida.

#### 4.3. Funciones y Atribuciones.

Según el Acuerdo Presidencial que creó a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 1994, establece - en su artículo 2o. las funciones que le fueron encomendadas:

Art. 2o.- La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación tendrá las siguientes funciones:

I. Coordinar, en los términos del presente acuerdo, las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las leyes aplicables;

II. Establecer los mecanismos de coordinación con las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones;

III. Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de las entidades federativas en materia de seguridad pública nacional;

IV. Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias;

V. Coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos.

VI. Las demás que le encomiende expresamente el titular -- del Ejecutivo Federal.

Estas funciones son tan amplias como indeterminadas por razón de lo genérico e imperativos que resultan los términos empleados en su enunciación.

Para entender mejor el alcance y significado de éstos -- términos será preciso separar su contenido en funciones y en atribuciones, considerando a la función como la actividad desarrollada con miras a lograr un fin determinado, y la atribución será el ejercicio pleno de la facultad desplegada en el ámbito competencial a que se circunscriba la función, es decir, para cumplir con la función de coordinar las acciones -- que determine el Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo establecido por la fracción I del -- precepto transcrito, se requiere que el Coordinador de Seguridad Pública de la Nación despliegue su facultad de mando sobre los órganos coordinados para mantener el control sobre -- las actividades relativas a la seguridad pública nacional.

Bajo estas premisas, se puede decir que cada función encomendada a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación encierra un cúmulo de atribuciones que reflejan la verdadera intención del titular del Poder Ejecutivo Federal al crear -- ese organismo policiaco. Esta intención, a juicio del suscri- to, es la de reafirmar su autoridad sobre las instituciones -- armadas y organismos policiacos del país, como si en un momen- to determinado hubiere creído o temido perderla. Por ello se ha venido sosteniendo que este capricho presidencial parece -- responder más a las exigencias de su interés personal, o tal vez de cierto grupo político o empresarial, que a una verdadera necesidad de justicia social.

En la misma fracción puede apreciarse la influencia directa que ejerce el Ejecutivo Federal en la actividad de la malograda Coordinación, toda vez que serán coordinadas únicamente las acciones que aquél determine, sin importar que otro u otros acontecimientos, descalificados a priori, pudieran resultar más dañinos a la sociedad, pero que a juicio del Presidente no merecieran su atención.

En mi opinión, esta fracción I es fundamental en la actividad de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación -- porque de ahí parte la jerarquía superior que adquiere sobre las instituciones armadas y organismos policíacos del país, inclusive de las Secretarías de Estado.

Acorde a estas aseveraciones se encuentra la crítica que el Dr. Bargo hizo en la revista política Proceso del día 16 de mayo de 1994; "Además el verbo "coordinar" significa "colocar, disponer u ordenar las cosas metódicamente" (...) "Por tanto, la Coordinación realiza actividades que involucran tales vocablos y es innegable a mi entender, que para desempeñarlas "manda" a las dependencias oficiales "coordinadas", -- entre ellas, al "Ministerio Público". (47)

En la fracción II, el término "establecer" por sí solo -- denota el carácter imperativo que se le atribuye a la Coordinación para someter a su autoridad al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con la consecuente subordinación de los Agentes del Ministerio Público, federales y locales, a quienes para rematar pretende decir como deben realizar su función persecutoria de los delitos.

---

47 REVISTA PROCESO No. 915, edit. Esfuerzo, S.A., México, 16 de mayo de 1994, págs. 22-23.

La celebración de convenios con las procuradurías de Justicia y el establecimiento de canales de comunicación, señalados en las fracciones II y IV, con las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad pública nacional, resultan superfluos e innecesarios como la Coordinación misma.

El mismo criterio ha sostenido el Dr. Búrgoa; "La inseguridad que padecemos en todo el país no es por falta de leyes o autoridades. Estas ya existen. Obedece a la corrupción de policías, de agentes del Ministerio Público, de subprocuradores. Hay que sanear al gobierno quitando a los malos elementos. El problema es la falta de hombres limpios y honestos. La coordinación, aparte de anticonstitucional, no se encamina a ese fin." (...) "Le hubiera sido más fácil -se refiere al titular del Ejecutivo Federal- citar en los finos a los procuradores, a los gobernadores y a los secretarios de Estado y decirles que es urgente coordinarse para mantener la seguridad nacional. Les hubiera pedido su opinión. Y decirles: tú te encargas de esto y tú de aquéello. Eso es coordinar." (48)

Las fracciones V y VI denotan, al igual que la I, la intervención directa del Presidente de la República en las actividades de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, corroborándose la subjetiva calificación del Ejecutivo en la apreciación de los posibles hechos que atentan contra la seguridad pública nacional. Esta subjetiva apreciación adquiere mayor relevancia en la fracción VI porque deja en absoluta libertad al Presidente de la República para decidir que otras funciones o atribuciones más le puede, a capricho, otorgar a la mencionada Coordinación.

De éste cúmulo de funciones y atribuciones pueden inferirse dos consecuencias graves:

1a. En cuanto a las funciones, su desempeño implica la invasión de áreas competenciales determinadas por la naturaleza del órgano mismo a que se encomiendan aquéllas. Puede citarse, por ejemplo, que al ejército mexicano le corresponde salvaguardar la soberanía nacional y por tal motivo no debe distraérsele persiguiendo delincuentes comunes, por más que el delito sea de orden federal su comisión no se equipara a un riesgo de invasión o guerra con potencia extranjera, en cuyas eventualidades el ejército dispondría de todos sus recursos - tácticos militares para enfrentar la situación y sin necesidad de someter sus acciones defensivas y ofensivas a la aprobación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, cuyo mando intermedio sería un obstáculo para la eficacia de acciones inmediatas toda vez que se requeriría la aprobación del Coordinador, quien, a su vez, requeriría la del Presidente de la República para concedersela al Secretario de la Defensa, cuando que siempre ha existido la comunicación directa entre éstos últimos.

Por otra parte, si el ejército mexicano se subordina a la mencionada Coordinación tendrá entonces obligación de proporcionarle sus secretos militares cuando la estrategia logística utilizada requiriera el uso de ellos.

Ahora bien, en el ámbito interno corresponde a los Procuradores Generales de Justicia la función persecutoria de los delitos, federales o locales según sea el caso, a través de sus agentes del Ministerio Público que serán respaldados por la actividad investigadora de las Policías Judiciales.

En este sentido el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, también contrariado por la creación de ese organismo policiaco, expresó: "El presidente Carlos Salinas de Gortari creó esta Coordinación para combatir delitos, e incluye en ella a la Secretaría de la Defensa, a la que atribuye, por lo tanto, una función persecutoria de los delitos. Se está violentando así el artículo 21 constitucional, que le da exclusividad al Ministerio Público y a la Policía Judicial para desempeñar -- esta función." (...) "Cuando al ejército lo ponen a perseguir delinquentes, a vigilar casillas electorales, a combatir el narcotráfico, a cuidar retenes, a realizar labores de rescate, se está violentando éste último artículo constitucional", aludiendo, Arteaga Nava, al artículo 129 constitucional que establece: "En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas." (49)

2a. Por cuanto hace a sus atribuciones, éstas se pierden -- en la vastedad de las actividades encomendadas, es decir, el Ejecutivo le delega tantas como cuantas atribuciones sean necesarias para desarrollar sus actividades. Así tenemos que -- se le otorga un don de mando sobre las Secretarías de Estado y los Procuradores Generales de Justicia en la función persecutoria de los delitos.

De igual manera, se le faculta para establecer --imperativamente-- los canales de comunicación, definir los lineamientos --dar líneas en los círculos políticos gubernamentales --

entiende como ordenar, señalar el camino o actitud que se debe seguir en pro del interés que se protege y acciones que deben seguir las dependencias encargadas directa o indirectamente de la seguridad pública nacional, según se desprende -- del multicitado Acuerdo.

Su aún ello no fuere suficiente y satisfactorio para el ego del Ejecutivo, éste podría ampliar arbitrariamente y en forma ilimitada las funciones y atribuciones de la Coordinación, según conviniera al interés oculto para el que se creó.

#### 4.4. Jerarquización en la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal como ente gubernativo, se encuentra regulada por su ley orgánica, en la cual se establecen las bases sobre las que se han de regir las relaciones, competencias y atribuciones de todos los órganos administrativos que la conforman, tanto del sector centralizado como del paraestatal, según lo establece en su artículo 10. la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Art. 10.- 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."

Complementariamente a éste artículo, los siguientes 2o. y 3o. de la misma ley orgánica, precisan a través de que dependencias y entidades administrativas realizaran sus funciones la administración pública centralizada y paraestatal:

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

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

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

- 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 éstos artículos se desprende que la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación resulta ser totalmente ajena, por definición, a los supuestos organizativos que la Ley contempla para el buen desempeño de la Administración Pública Federal; máxime, que el Acuerdo que la creó no la considera, o mejor dicho, no le dió el carácter de Secretaría de Estado ni mucho menos de Departamento Administrativo como se establece en el artículo 2o. recién citado y, conforme al también citado artículo 3o., tampoco se le ubica entre las entidades que describe, sobre todo, porque la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación rebasa con mucho el poder y autoridad que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a los diferentes organismos que regula.

Según el Acuerdo que la creó, esa Coordinación estaría - por encima de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República, pero conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna".

De lo anterior debe inferirse que si la Ley no establece entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos subordinación de jerarquías, sino igualdad de rango, mucho menos debe haberla con respecto a un órgano administrativo dependiente de la Presidencia de la República, a quien el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala como integrante de la Administración Pública Centralizada en la misma forma que lo hace con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Por tanto, es inconcebible que se pretendiera subordinar la autoridad de éstas dependencias al

mando intermedio que representa la Coordinación con respecto al Presidente de la República.

En este sentido, el constitucionalista Elisur Arteaga - Hava expresó en el número 913 de la "Revista Proceso": "Se supone que el coordinador tiene autoridad sobre los coordinados. Pero para la Constitución, los secretarios dependen del Presidente y sólo de él reciben indicaciones. Aquí se creó una autoridad intermedia entre el Presidente y los secretarios, lo que jurídicamente no tiene cabida." (...) "El 92 -se refiere al artículo constitucional-, hace a los secretarios de Estado responsables de cada uno de los ramos en que se divide la administración pública federal." (50)

Sin embargo, y no obstante lo anterior, el titular del Poder Ejecutivo Federal, abusando del poder que se le confiere, menosprecia la labor de sus colaboradores, constitucionalmente establecidos, y los somete a una autoridad exenta de toda responsabilidad ante la sociedad, violentando con ello los postulados del marco jurídico constitucional y reglamentario que rigen al país, como podrá verse a continuación.

---

50 Ob. cit., pág. 6.

#### 4.5. Transgresiones al marco jurídico constitucional y a otras leyes reglamentarias.

La creación de un organismo policiaco cuya autoridad no sólo supera la jerarquía de las Secretarías de Gobernación, de la Defensa, de Marina, la Procuraduría General de la República y Procuradurías de Justicia Estatales, sino que además, por las funciones que se le atribuyen, invade campos determinados para la actuación de éstas dependencias y quebranta todo el orden legal establecido en la compleja sociedad mexicana.

##### 4.5.1. Transgresiones Constitucionales.

El orden jurídico constitucional establecido en todas las sociedades tiene por finalidad fijar los cauces de legalidad por los que han de conducirse gobernantes y gobernados para el logro de sus objetivos, comprendiéndose en éstos los referentes a la seguridad e igualdad jurídica derivados del respeto recíproco que se guarden unos y otros.

Por esa razón, todas las sociedades establecen consensualmente los métodos e instituciones a que habrán de someterse en el cumplimiento de sus deberes. Aunque el régimen constitucional no es inflexible, debe considerarse que las instituciones elevadas a ese rango deben ser respetadas y prevalecer sobre las que no posean ese carácter, so pena de caer en la anarquía.

El Presidente de la República, como primer mandatario de la nación, es el principal obligado a respetar y hacer respetar los postulados e instituciones constitucionales, máxime, que su representatividad nacional se fundamenta precisamente en los principios de integración social que consagra la misma Constitución. Con lo anterior queda de manifiesto que cuando el Presidente de la República incumple con esa fundamental obligación, ejerciendo el poder por encima de la sociedad que lo sustenta, estará poniendo en duda la legitimidad de sus actos gubernamentales.

Tal circunstancia ocurrió en 1994 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación con fines supuestamente de seguridad nacional, pero que a la luz de los hechos resultó ser un acto de gobierno que atentó contra la sociedad misma por virtud de haber violentado su orden constitucional vigente.

El Acuerdo Presidencial que creó esa Coordinación, se fundamentó en las facultades que la Constitución confiere en la fracción I del artículo 89 al Presidente de la República.

Ese fundamento legal, al igual que el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el 20., - fracción III de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público Federal, aparte de nos contundentes para justificar la existencia de ese organismo policíaco, según fué demostrado antes, violentaron diversos preceptos constitucionales.

Por las funciones persecutorias de delitos que se le atribuyeron a la mencionada dependencia, aunque se les denominó de "coordinación", violenta el artículo 21 constitucional que da al Ministerio Público y a la Policía Judicial para la función persecutoria e investigadora de los delitos: "La per-

secución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél", a pesar de que mediante las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se estableció, como pretendiendo justificar la aberración salinista, que: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que ésta Constitución señala" (...) "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".

Ello corrobora lo arbitrario del multicitado "Acuerdo Presidencial", toda vez que mediante una reforma constitucional posterior se pretendió corregir el nefasto ejercicio indebido del poder que confieren las facultades presidenciales consagradas en la fracción I del artículo 89 constitucional.

Este precepto se vio transgredido en cuanto a que las facultades que confiere no comprenden la creación de órganos administrativos, mucho menos policíacos, por encima de los colaboradores directos del Presidente de la República, según se ha demostrado.

El artículo 92 constitucional es otro precepto violado con la creación de ese "ominoso" organismo, como lo llamó el Dr. Burgos. Este artículo establece que "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Este requisito de elemental formalidad que no fue observado por Carlos Salinas de Gortari cuando dictó su arbitrario

Acuerdo, genera la duda de si fué por su conocida arrogancia o porque sus colaboradores, en un acto de inusitada valentía, se negaron a firmarlo; lo cual, conocido el juego político de cada fin de sexenio, hace dudar, también, que así haya ocurrido, antes bien, puede atribuirse a la conocida ignorancia y desprecio que los economistas refieren hacia el Derecho, olvidando que bajo este marco subsisten las sociedades modernas.

El artículo 102 constitucional, por su parte, también -- fué transgredido con la creación de la susodicha Coordinación porque su actividad coordinadora invade la esfera competencial de la Procuraduría General de la República. Esta Procuraduría ejerce sus funciones de procuración de justicia por conducto de los Agentes del Ministerio Público Federales, a quienes incumbe, en términos de éste precepto constitucional, "la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos -- del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine".

Ante éste cúmulo de facultades concedidas al Ministerio Público Federal, por cuyo carácter de representante social le son necesarias, cabe la obligada pregunta de ¿en qué estarían pensando quienes violentaron de tal manera el marco jurídico constitucional mexicano cuando decidieron crear ese supérfluo y oscuro organismo policiaco?, el cual lejos de resolver el caos creado por los acontecimientos ocurridos durante 1994, -- provocó mayor inquietud entre la sociedad mexicana por los visos dictatoriales de que fué investido.

Ahora bien, siendo competencia del Ministerio Público la persecución de los delitos, toda actividad ilícita que se presentare debiera ser atendida por sus agentes internamente, a nivel local o federal según sea el caso, o bien, si se atenta ra contra nuestra seguridad exterior deberan intervenir las fuerzas armadas del país, terrestres, aéreas y marítimas, pero como se ha dicho, en los extremos casos de invasión o guerra con potencia extranjera, ante cuyas eventualidades resultaría inútil y hasta estorbosa la actuación de la malograda - Coordinación.

#### 4.5.2. Transgresiones reglamentarias.

En la misma forma que se violaron diversos preceptos de la Constitución con el Acuerdo Presidencial que creó a la mencionada Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, se transgredieron otros tantos preceptos legales reglamentarios.

Según se ha establecido, entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos no debe haber preeminencia alguna por razón de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los considera del mismo rango jerárquico en el ámbito gubernativo. En tal virtud, la autoridad concedida a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación nombre aquéllas, incluyendo a los procuradores de justicia, viola lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Orgánica citada.

La violación de los preceptos constitucionales referidos en el punto anterior, conlleva la transgresión de otros preceptos reglamentarios que les son correlativos. Tal es el ca

so de los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, derivados del refrendo ministerial - que consagra el artículo 92 constitucional.

En efecto, se había dicho que Carlos Salinas de Gortari pasó por alto el elemental requisito formal de recabar la firma autorizada de sus Secretarios de Estado, conforme lo establece el precepto constitucional citado, pero, si no le importó ésta situación mucho menos le habría de importar revisar - los proyectos del Acuerdo que se supone debieron entregarle - previamente sus colaboradores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica arriba citada; "Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Como consecuencia de ello, y toda vez que el Acuerdo Presidencial carece del refrendo ministerial necesario para tener plena validez, se violó lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece lo siguiente: "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

"Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación."

Cabe puntualizar que si aún para las leyes que expida el Congreso de la Unión, que se suponen formales y substancialmente inobjetables, se requiere que el decreto promulgatorio sea refrendado cuando menos por el Secretario de Gobernación, con mayor razón debieran ser respaldados, por los Secretarios del ramo a que pertenezcan, aquellas disposiciones presidenciales que se dicten fuera de todo proceso formal de elaboración, máxime si compete a varias dependencias y se afecta el interés general de la sociedad. Esto debe ser en aras de frenar la febril tentación dictatorial que invade a nuestros monarcas - absolutistas sexenales, quienes por la concentración de poder que se da en torno a la figura presidencial, pierden con facilidad la noción de la realidad: exaltándose, entonces, la imperiosa necesidad de restringir las facultades presidenciales por el bien de nuestro país.

Otras disposiciones reglamentarias violadas por el Acuerdo que creó a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, son las relativas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que establece en su artículo 10.; "La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución -- del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos; para el despacho de los asuntos que a ella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables."

Este precepto se vio transgredido en cuanto a que la multicitada Coordinación invade la función persecutoria de los delitos federales que incumben a la Procuraduría General de la República conforme a lo establecido por los artículos 21 y 102 constitucionales que ya fueron analizados.

En refuerzo de lo anterior, establece el artículo 2o., - también transgredido, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; "La institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y ante personalmente, en los términos del artículo 102 -- constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de ésta ley (...) V. Perseguir los delitos del orden federal;..."

Ahora bien, como se había establecido que toda actividad ilícita implicaría la respuesta inmediata de las autoridades correspondientes, en el ámbito interno serían los agentes del Ministerio Público, locales y federales, auxiliados por las Policías Judiciales, y que, externamente correspondería a las fuerzas armadas del país, luego entonces, no hay cabida ni razón de ser para la actuación de una dependencia eminentemente presidencialista con tintes dictatoriales.

De acuerdo al carácter federal de que se dotó a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, y que también poseen los agentes del Ministerio Público dependientes de la -- Procuraduría General de la República, por las funciones atribuidas a aquélla, se atenta contra lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría que establece: "Son auxiliares directos del Ministerio Público Federal:

- I. La Policía Judicial Federal, y
- II. Los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República:

Asimismo, son auxiliares del Ministerio Público:

- a) Los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de

las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, cuando se trate de éstos, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 8, fracción II, de la presente ley:

- b) Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;
- c) Los capitanes, patronos o encargados de naves y aeronaves nacionales, y
- d) Los funcionarios de otras dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo 25 de este ordenamiento."

El contenido de éste artículo no deja lugar a dudas respecto a lo estéril que fué la creación de un superorganismo policíaco que no halló justificación sino en los intereses -- que lo crearon, sobre todo si se atiende a que la fracción II del artículo 8 aludido en el inciso a), antes referido, contempla la participación coordinada, por el Ministerio Público Federal, de autoridades locales y federales cuando la naturaleza de los delitos combatidos lo requieran.

Como corolario final de este capítulo se puede establecer que el marco teórico legal de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación es totalmente ajeno al Estado de Derecho por el que pugna nuestra sociedad, y en todo caso, pudiera ser afín sólo a la arbitrariedad derivada del ejercicio indebido de las facultades constitucionales del Presidente de la República, que malentendidas se convierten en verdaderas potestades monárquicas sexenales y absolutistas.

## CONCLUSIONES

Las facultades constitucionales del Presidente de la República comprendidas en el artículo 89 constitucional, fundamentalmente en la fracción I, son prueba fiel de la magnificencia que adquiere la figura presidencial en el sistema de gobierno mexicano.

Desde sus orígenes el sistema de gobierno presidencialista vino a significar, en México, una innovación y esperanza - en la búsqueda de mejores formas de convivencia social.

Esto resulta lógico atendiendo a las circunstancias prevalentes en la época postindependentista, la cual se caracterizó por la inestabilidad política, polarización social y precariedad económica, producidas por las constantes asonadas y cuartelazos que se sucedían cual si fuera la forma natural de autogobernarse.

Por esas razones se calificó a nuestro país como una nación de caudillos que a cada momento hacían resurgir el "México bronco que todos llevamos dentro, según se dice allende -- nuestras fronteras.

Indudablemente que ante éstas circunstancias se imponía la necesidad de gobernar, creando instituciones fuertes que resistieran los embates de la historia misma y se fortalecieran con el devenir de los años, evolucionando del gobierno -- personalista al gobierno institucional.

En este contexto surge la figura del Presidente como símbolo de unidad y en torno a él se cifraron las esperanzas de paz, desarrollo y bienestar social.

Bajo esta perspectiva era obligado su fortalecimiento, - otorgándole, cuando no ampliando, las facultades constitucionales que se hiciera necesario para lograr el ejercicio pleno del poder, hasta el grado de mitificar la figura presidencial en la forma como ha llegado hasta nuestros días.

Esta mitificación presidencial produjo el fenómeno de - que el individuo que preside al país se convierte en un verdadero monarca absolutista, amo de vidas y haciendas en todo el territorio nacional, pero, afortunadamente, sólo mientras dura su mandato porque el día que éste concluye pasa a ser un - verdadero don nadie. De ahí, que quienes enfrentan esta situación sufran la tentación de perpetuarse en el ejercicio -- del poder, ya sea a través del nombramiento -imposición- de - colaboradores en el gobierno siguiente, o bien, mediante la creación de organismos, como es el caso, que protejan sus intereses personales o de grupo.

La concentración de poder que adquiere el Presidente durante su mandato le hace ver una realidad diversa a la circundante y olvida con relativa facilidad que llega a la cima del poder por la voluntad de su pueblo y, de manera arrogante, -- vuelve contra éste las armas que le dió para bien dirigirlo.

Lamentablemente, las circunstancias que dieron lugar a su fortalecimiento como son; el descontento social generalizado, la precaria situación económica prevalente, la arbitrariedad gubernamental, la escandalosa corrupción infiltrada en -- las altas esferas gubernamentales, etc., parecen ser las mismas causas que ahora nos obliguen a restringirle el vasto poder que se le ha concedido, so pena de hundirnos en una infame dictadura, cuando no en una verdadera anarquía por la ingobernabilidad que padecemos como resultado del ejercicio arbitrario del poder presidencial, que cual botín de piratas se

disputan entre sí en la cúpula gobernante.

Por ello, es oportuno, y saludable para la democracia, -- restringir las facultades constitucionales del Presidente de la República, delimitando con precisión su alcance para evitar ambigüedades que permitan el abuso; concretamente, las -- contenidas en la fracción I del artículo 89 porque al amparo de éstas se han cometido los mayores abusos y ejercicio arbitrario del poder presidencial. En tal supuesto se colocó la creación del superorganismo policiaco presidencialista denominado Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

Consecuentemente se concluye:

1o. La concentración excesiva de poder en torno al Presidente de la República produce inseguridad jurídica para la sociedad y rompe el esquema jurídico constitucional mexicano sustentado en la División tripartita del Poder.

2o. Conforme a lo expuesto, el Acuerdo Presidencial que creó a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación es a todas luces inconstitucional por virtud de que tanto su existencia misma como su fundamentación teórica y legal quedan -- fuera del marco jurídico constitucional mexicano, resultando por ello obligada su desaparición de hecho y por Derecho.

3o. Es de imperiosa necesidad social restringir las facultades del Presidente de la República, delimitando con precisión su alcance y significado para evitar arbitrariedades -- como la que sustenta este trabajo, manteniendo sus actos gubernativos dentro del cauce legal que marca la Constitución.

## PROPUESTAS :

Las inquietudes expuestas en el desarrollo del presente trabajo serían vanas e intrascendentes si sólo nos concretáramos a señalar las groves consecuencias que produce el ejercicio arbitrario del poder presidencial, por ello me atrevo a proponer una reforma constitucional verdaderamente profunda - que rompa con los compromisos morales e históricos que la evolución del presidencialismo ha generado en nuestro país.

Esta reforma se centraría fundamentalmente en las diversas atribuciones que en nuestra Constitución se han ido confiando al titular del Poder Ejecutivo Federal, siendo las siguientes:

1a.- "respecto a las facultades presidenciales conferidas por la fracción 1 del artículo 89 constitucional, cuyo texto actual dice:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"

\* Se propone su reforma en los siguientes términos:

"Publicar las leyes, decretos y reglamentos promulgados -- por el Congreso de la Unión, cuidando su debido cumplimiento"

Con ello se evitaría que al amparo de ésta fracción se sigan cometiendo arbitrariedades como la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, mediante acuerdo Presidencial, cuya desaparición, se ha dicho ya, resulta obligada de hecho y por derecho.

Evidentemente esta redacción conlleva la supresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo respecto de las leyes --

del Congreso de la Unión, porque en mi opinión resulta una -- verdadera incongruencia que una ley sea elaborada por un órgano de poder formal y esencialmente colegiado y que su reglamentación se encomiende a un sólo individuo, por más que éste se auxilie de comisiones administrativas de la materia en que se legisla; en todo caso, debieran ser las comisiones legislativas quienes se avocaran a la reglamentación de la ley en cuya elaboración hubieren participado.

La pretensión de ésta propuesta esta orientada a que todas las leyes, decretos y reglamentos, a cuya observancia general se someta nuestra sociedad, los elabore el órgano por naturaleza legislativo, independientemente de que los poderes Ejecutivo y Judicial, y aún el Legislativo, elaboren sus reglamentos administrativos para el control organizacional y de relaciones entre sus dependencias y empleados, en respeto a la división tripartita del poder.

2a.- Otra propuesta es la referente a la facultad presidencial para iniciar leyes, la cual, por salud democrática y equilibrio de poder, debe desaparecer.

Durante el desarrollo del punto 3.1.3. (promulgación y publicación de leyes) se estableció que el Ejecutivo interviene en todo el proceso de formación de la ley; al inicio, con la facultad de iniciativa concedida por la fracción I del artículo 71 constitucional; en la fase intermedia, con el derecho de Veto regulado por el inciso c) del artículo 72 constitucional y; finalmente, las facultades promulgatoria, ejecutiva y reglamentaria, contenidas en la fracción I del artículo 89 constitucional. También quedó establecido que por la liga partidista del Presidente de la República con los miembros del Poder Legislativo, éstos se le subordinan e incondicionalmente aprueban todas las iniciativas de ley que los en-

vía, sin analizar verdaderamente la conveniencia social de su aprobación.

Por tal motivo, en el artículo 71 constitucional cuyo -- texto actual dice :

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la Repú-- blica, por las legislaturas de los Estados, o por las diputa-- ciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las -- que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

\* Se propone la derogación de su fracción I y que se su-- prima la parte que dice; "...el Presidente de la República," para quedar como sigue:

"Las iniciativas presentadas por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

3a.- Finalmente, debe retirarse al Ejecutivo el dere-- cho de Veto contenido en el inciso c) del artículo 72 constitucional.

En ese sentido, se hace necesario reformar dicho artícu-- lo en sus incisos a), b) y c), suprimiendo de su texto todo -- lo concerniente a la participación del Ejecutivo en la aproba-- ción o rechazo de las leyes que elabore el Congreso.

El texto actual dice:

"Art. 72.- ...

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

\* Se propone la supresión de la parte que dice: "...si no tuviere observaciones que hacer,...", debiendo quedar así:

a) Aprobado un proyecto de ley en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien lo publicará inmediatamente."

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

\* Se propone su derogación.

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

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

\* Se propone su derogación.

Los incisos del d) al j), quedarían igual

Con estas propuestas se pretende que habiendo depositado la voluntad nacional en el Congreso de la Unión, toda disposición legal que afecte a la sociedad y emane de él, deba ser - en respuesta a un verdadero reclamo social. Debe darse para satisfacer una necesidad social que permita la convivencia y progreso armónicos y no, como ocurre actualmente, para combatir los efectos de los hechos, las consecuencias, sin atender a las causas.

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

- 1.- BURGUA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1989.
- 2.- BURGUA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 20a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1986.
- 3.- CALPIAZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 2a. ed., edit. Siglo XXI, México, 1979
- 4.- COUTURE, Eduardo J., Vocabulario Jurídico, edit. Depalma-Argentino, Argentino, 1991
- 5.- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 4a. ed., edit. Espasa Calpe, España, 1989
- 6.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, edit. Porrúa, S.A., México, 1985
- 7.- FERRANDES VASQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, edit. ASTREA, Argentina, 1981
- 8.- FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando y Gustavo Carbajal Morano, Manual de Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, S.A., México, 1976
- 9.- GARRONE, José Alberto, Diccionario Jurídico, edit. Abeledo Perrot, T. I, Argentina, 1986
- 10.- MARQUEZ GUSTIERO, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1975
- 11.- MURERO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, edit. PAX, México, 1985
- 12.- PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, 3a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1975
- 13.- SANCHEZ HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, S.A., México, 1987
- 14.- SCHMIDT, Carl, Teoría de la Constitución, edit. Nacional, S.A., México, 1981

- 15.- SERRA RODRÍGUEZ, Andrés, Derecho Administrativo, 14a. ed. T. I, edit. Porrúa, S.A., México, 1938
- 16.- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano 24a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1990
- 17.- TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 11a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1982
- 18.- WILKINSON, K.C., Las Constituciones Modernas, 2a. ed., edit. Labor, S.A., España, 1975

### Legislación del País

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edit. Porrúa, S.A., México, 1994
- Código Civil para el Distrito Federal, 62a. ed., edit. Porrúa, S.A., México, 1993
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, edit. Delma, S.A., de C.V., México, 1994
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, edit. Porrúa, S.A., México, 1990
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal edit. Delma, S.A. de C.V., México, 1994

### Otras Fuentes

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 26 de abril de 1994
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 31 de diciembre de 1994
- DIARIO NOVEDADES, Suplemento Especial del bo. Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 2 de noviembre de 1994
- Revista Proceso No. 913, edit. Esfuerzo, S.A., México, 2 de mayo de 1994
- Revista Proceso No. 915, edit. Esfuerzo, S.A., México, 16 de mayo de 1994

**PODER EJECUTIVO**  
**PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

ACUERDO por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 2o. fracción III de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y

**CONSIDERANDO**

Que las circunstancias por las que actualmente atraviesa nuestro país, hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados, a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos;

Que dichos mecanismos de coordinación encontrarían los cauces adecuados mediante la creación de una unidad dependiente de la Presidencia de la República, encargada de definir los lineamientos y acciones que deben seguir las dependencias que tengan a su cargo, directa o indirectamente, asuntos relacionados con la seguridad pública, como son las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, así como las procuradurías de Justicia de los Estados, mediante los mecanismos y acuerdos de coordinación a que se refieren las leyes;

Que la unidad que se crea, se encargará de proponer los canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal, a efecto de que haya unidad de acción en materia de seguridad pública, y

Que es un reclamo de la sociedad en general que el Gobierno de la República redoble las acciones que ha venido llevando a cabo en contra de la impunidad y de la transgresión del orden público, con respeto a los derechos humanos, he tenido a bien expedir el siguiente

**ACUERDO**

**ARTICULO 1o.-** Se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, cuyo titular será designado por el Presidente de la República.

ARTICULO 2o.- La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación tendrá las siguientes funciones:

I.- Coordinar en los términos del presente acuerdo, las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las leyes aplicables;

II.- Establecer los mecanismos de coordinación con las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones;

III.- Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de las entidades federativas, en materia de seguridad pública nacional;

IV.- Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias;

V.- Coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guardé el cumplimiento de los mismos.

VI.- Las demás que le encomienda expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

ARTICULO 3o.- Las dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación la información y apoyo que ésta les requiera para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 4o.- La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación contará con las unidades administrativas que determine el Ejecutivo Federal.

#### TRANSITORIO

UNICO.- Este acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veinticinco días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro.- Carlos Salinas de Gortari.-  
Rúbrica.