



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"EL PODER EJECUTIVO FEDERAL UBICADO DENTRO DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL MEXICANO"

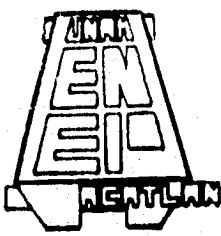


T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA DIOSELINA SEGURA REYES

ASESOR: LIC. HECTOR FLORES VILCHIS

1996



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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 LA MEMORIA DE UN GRAN HOMBRE...

Porque ni el transcurso
del tiempo,
logrará que se olviden
su grata presencia, sus
valiosas enseñanzas y
más aún la sinceridad
de sus palabras.

+LIC. CARLOS DÍAZ DE LEÓN FLEURY

Con el más profundo de los afectos.

A MI ASESOR:

LIC. HÉCTOR FLORES VILCHIS

Agradeciendo de antemano
la dedicación y entusiasmo
prestados para la culminación
de una de mis metas,
para dar inicio formal
a mi vida profesional.

AL SINODO:

LIC. AARÓN HERNÁNDEZ LÓPEZ
LIC. LUIS FRANCISCO BELTRÁN Y VALLES
LIC. RAMÓN PÉREZ GARCÍA
LIC. LUCIANO GÓMEZ
Distinguidos catedráticos de la U.N.A.M.

A MI ESPOSO:

Sin tí Héctor, no hubiera
sido posible culminar
este sueño,
agradezco tu comprensión
y el apoyo brindados,
siempre estarán presente
en mí mente estos detalles.

A MI PEQUEÑA INGRID YADIRA
Símbolo de inocencia y ternura

A MIS PADRES:

MARÍA J. REYES Y +JUAN SEGURA
Nunca podré pagar
todo lo que me dieron;
su protección, orientación
y cariño.

A MIS HERMANOS:

ALMA FÉ
FLAVIO
CARLOS
VERONICA
AIDA
OSCAR

A MIS AMIGOS:

LUPITA HERNÁNDEZ
NORMA MÉNDEZ
ALEJANDRO DÍAZ DE LEÓN
JAVIER SÁNCHEZ

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I. EL ESTADO MODERNO.....	1
1. CONCEPTO.....	1
1.1 Diversas definiciones y conceptos.....	2
1.1.1 Estado y régimen jurídico.....	5
1.2 Génesis del Estado Moderno.....	6
1.3 Funciones del Estado Moderno.....	11
1.4 Estado Contemporáneo.....	12
2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.....	12
2.1 Pueblo.....	13
2.2 Territorio.....	17
2.3 Poder Político.....	19
3. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.....	26
3.1 Forma de Estado: Federal.....	27
3.1.2 Distribución de competencias.....	28
3.2 Central o Unitaria.....	30
3.3 Confederal.....	32
4. FORMAS DE GOBIERNO.....	34
4.1 La Monarquía.....	35
4.1.1 Monarquía Absoluta.....	36
4.1.2 Monarquía Constitucional.....	36
4.1.3 La Monarquía en México.....	37

4.2 La República.....	39
4.2.1 La República en México.....	39
4.3 Régimen Directorial.....	42
4.3.1 El breve experimento del "Colegiado" en el Uruguay.....	45
5. EL ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL.....	46

II. LA DIVISIÓN DE PODERES..... 50

1. ORIGEN DEL PODER.....	50
1.1 Doctrinas del Origen del Poder.....	52
2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PODER Y TIPOS.....	56
2.1 Poder de Estado.....	58
2.1.1 Poder Político.....	58
2.1.2 Poder Público.....	60
2.1.3 Poder Estatal.....	61
3. CARACTERÍSTICA DEL PODER DE ESTADO.....	63
3.1 Características del Poder Estatal.....	64
4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DIVISION DE PODERES.....	65
4.1 Diferentes teorías acerca de la División de Poderes.....	68
5. TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES.....	74

III. MARCO CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO..... 86

1. CARACTERÍSTICAS.....	87
-------------------------	----

2 REQUISITOS PARA ASPIRAR A LA PRESIDENCIA	
DE LA REPÚBLICA.....	109
2.1 Reforma artículo 82 Constitucional.....	120
3. LA FIGURA PRESIDENCIAL.....	124
4. DIFERENTES FIGURAS PRESIDENCIALES PREVISTAS	
EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE.....	127
4.1 Interino.....	128
4.2 Provisional.....	129
4.3 Sustituto.....	130

IV. FACULTADES Y OBLIGACIONES CONFERIDAS AL PODER EJECUTIVO FEDERAL POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..... 131

1. ARTICULO 89.....	131
1.1 Facultades de Promulgación y ejecución.....	133
1.2 Facultad de Nombramiento.....	137
1.3 Facultades de Remoción.....	140
1.4 Facultades de Defensa y Seguridad Nacional.....	140
1.5 Facultades Diplomáticas.....	141
1.6 Facultades en materia Judicial.....	141
1.7 Facultades de Habilitación de Puertos.....	142
1.8 Facultades de Concesiones a descubridores, inventores o perfeccionadores de la industria.....	144
1.9 De las demás Fracciones del Artículo 89.....	144
2. FACULTADES LEGISLATIVAS.....	145
3. FACULTADES EN MATERIA ECONÓMICA.....	150
4. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.....	151

V. LA FUNCIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA..... 154

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	154
2. FORMA CENTRALIZADA.....	157
2.1 Secretarías de Estado.....	159
2.1.1 Departamentos Administrativos.....	160
2.1.2 Procuraduría General de la República.....	163
2.1.3 Estructura Interna de la Procuraduría.....	164
3. FORMA PARAESTATAL.....	166
3.1 Organismos Descentralizados.....	167
3.1.1 Empresas de Participación Estatal.....	169
3.1.2 Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Nacionales de Crédito.....	172
3.1.3 Fideicomiso.....	174
3.1.3.1 Fideicomiso Público.....	175
3.1.3.2 Elementos del fideicomiso Público.....	176

VI. LA ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO EN EL CONTEXTO NACIONAL..... 179

1. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL.....	179
1.1 Función Gubernamental del Ejecutivo Federal.....	186
2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	189

3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: 1995-2000, ¿UNA REALIDAD DEL GOBIERNO ACTUAL?	191
CONCLUSIONES.....	204
BIBLIOGRAFÍA.....	208

INTRODUCCIÓN

El tema de la presente tesis obedeció a las inquietudes intelectuales nacidas durante el estudio del Derecho Constitucional raíz fundamental del Derecho Público; el cual sienta las bases jurídicas de las instituciones políticas de cualquier Estado.

Hablar del Poder Ejecutivo Federal en México resulta ser hoy por hoy, un tema controversial y muy debatido en el campo legal y político, estudiarlo es motivo de un análisis profundo y exhaustivo que jamás se agotara; motivo por el cual el desarrollo de este trabajo pretende ser una modesta investigación con una propuesta definida y real para nuestro momento histórico.

Creímos conveniente iniciar nuestra investigación desde el surgimiento del Estado Moderno sin olvidar por supuesto otras formas organización rudimentarias, las cuales constituyeron el antecedente directo del Estado como tal.

No podíamos dejar de señalar las formas de Estado y de Gobierno existentes porque reconocemos que el Gobierno existe gracias a que el Estado se configura en un espacio terrestre, aéreo y marítimo y que en el se asienta un pueblo (elemento fundamental sin el cual no tendría razón de ser el propio Gobierno).

Respecto al gobierno, teníamos la obligación académica de estudiar el Principio de la División de Poderes para poder comprender porque desde sus orígenes les ha costado trabajo a los gobernantes asimilarlo y más aún llevarlo a la práctica en el ejercicio de la función pública. Es interesante la interpretación que del mismo han tenido los estudiosos del derecho en esta materia, pienso que en la actualidad sigue existiendo la dificultad para equilibrar y controlar el poder por el poder mismo. Los Jefes de gobierno se resisten a

distribuir sus funciones con equidad, tal pareciera que es en algunas naciones es un mal necesario que el primer mandatario controle tanto al poder legislativo como al judicial por la vía legal o política.

En relación al marco legal del Poder Ejecutivo Federal en México, hemos tratado de proponer algunas modificaciones al texto constitucional por considerar que las vigentes ya no están acordes con las aspiraciones políticas de los mexicanos; quisimos poner más atención en los requisitos para aspirar a la presidencia de la y en la responsabilidad constitucional del Presidente de la República durante el tiempo de su encargo.

El análisis de facultades del Ejecutivo Federal es la resultante que da como consecuencia la consideración y afirmación del presidencialismo, no quisimos abordar el tema bajo esta perspectiva, preferimos inclinarnos por el análisis general partiendo desde la concepción del propio Estado Mexicano, sus instituciones políticas, el gobierno en si mismo y las derivaciones que en la actualidad se manifiestan; tomando en cuenta los factores negativos que hacen que la función pública no cumpla satisfactoriamente.

Por último consideramos importante, ubicar al Ejecutivo Federal dentro del campo de la administración pública, porque es el instrumento con que cuenta el mismo para lograr el cumplimiento de la función pública y con ello cumplir con los fines del Estado.

I. EL ESTADO

1. CONCEPTO

La palabra Estado proviene del latín: Status, de Stare, de Estar, es decir, condición de ser. Los romanos emplearon la citada palabra, en forma general, o en todo caso como constitución pero fueron ajenos a su significado empleando términos que no correspondían a su sentido, tales como república, imperio, civitas y otros, al igual que los griegos usaron la palabra polis.

La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma. El concepto más general de Estado sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio determinado.

A partir de ese momento el término adquiere carta de naturalización en el lenguaje político, y aunque se le asignan diversos significados, por la imprecisión al determinar el concepto, sería difícil sustituirlo por otro más apropiado.

Para Aurora Arnaiz, "el Estado es una asociación política que dispone de una organización específica y sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el derecho positivo". (1)

(1)

ARNAIZ AMIGO, AURORA. Estructura del Estado. Edit. Miguel Ángel Porrúa S. A. Librero editor, México, 1980. Pág. 44

"El Estado es la asociación política suprema. En ella se encuentra: a) Una voluntad; b) una agrupación con un fin; c) una organización para llevar a cabo los fines; d) una actividad; e) el reglamento de dicha actividad (derecho positivo); f) el reconocimiento del Estado a la actividad reglamentada". (2)

La voluntad, la actividad y los fines orgánicos pertenecen al pueblo soberano, así como la elección de la estructura orgánica del Estado. De ahí que el pueblo posea el poder originario (Soberanía).

El Estado dispone de un poder delegado por el soberano para crear el derecho positivo y organizar las formas políticas de Estado y de gobierno. El Derecho Político específico del Estado se refiere a la organización estatal. El derecho público recoge la relación directa con los fines especiales. El derecho privado regula directamente la relación entre particulares.

Según Carré de Malberg, el Estado es la Institución política formada por la personalidad jurídica estatal. La capacidad y atributos del Estado son distintos de las capacidades y atributos de los individuos y de las asociaciones privadas. También en éstas, sus facultades son diferentes a las de sus miembros. Asimismo, los fines del Estado difieren de los individuos, y de los de la colectividad.

El Estado, como un todo social, es auténtica creación del hombre político. Pertenecer al mundo de los hechos. Es un objeto exterior al hombre. Como organismo tiene sus propias leyes orgánicas naturales. El Estado, a su vez, como sujeto y como persona jurídica, tiene una organización interna, manifestada en su unidad colectiva de asociación.

(2)
Ibidem, 45

1.1 Diversas definiciones y conceptos

MAX WEBER (1864-1920) considera que el Estado no puede ser definido por sus fines, sino por sus medios específicos. Es decir, por la fuerza física legitimada. Afirma que "el Estado es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado."

MANUEL GRACÍA PELAYO define el Estado "como la organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un pueblo".

CARRE DE MALBERG dice que el Estado es una comunidad de hombres sobre un territorio organizado en una potestad superior de acción, mando y coerción".

"Dice Hegel en su filosofía del espíritu": "el Estado es la substancia social que ha llegado a la conciencia de sí y que reúne el principio de la familia y de la sociedad civil... La libertad de cada uno está limitada por la libertad ajena."

Según LABAND "los derechos del Estado no son derechos de sus miembros: Son derechos que pertenecen en propiedad al Estado. Dichos miembros que no tienen parte en ellos aún cuando sean llamados a ejercerlos."

BERTHELEMY afirma que "el Estado es una persona moral: los franceses son colectivamente propietarios de bienes y titulares de derechos. Estos bienes colectivos o de la colectividad no están a disposición de cada uno de ellos."

Según PLANIOL, el Estado es la personificación de la propiedad corporativa.

DUGUIT llega a confundir el Estado con los gobernantes: el "Estado es simplemente el individuo o individuos investidos del poder, o sea de los gobernantes. Pues la palabra

Estado resulta carente de todo sentido, sin el significado de los gobernantes o gobernados."

Duguit niega no solamente la voluntad del Estado que la transfiere a los gobernantes, pues el sólo Estado no tiene capacidad de querer, sino además rechaza la soberanía del Estado, de la Nación del Estado-Nación, del Derecho Público de los Derechos subjetivos y de la personalidad del Estado."

Según BONNARD el Estado entraña tres factores; un país, un pueblo unido a él y ambos sometidos a una autoridad suprema.

Para M KECHINIE el Estado es una sociedad independiente organizada.

Dice WATT que el Estado es una forma exterior de la sociedad a consecuencia de su organización.

Considera ROUSSEAU que "la persona pública antes del pacto social recibió el nombre de la sociedad y ahora el de la República o pueblo político el cual es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo, y poder al compararlo con sus semejantes".

Dice JELLINEK que el "Estado es la corporación de una nación sedentaria dotada originariamente de un poder de mando".

"SMEIN considera que el Estado-Nación es la personificación jurídica de una Nación".

Como institución el Estado es la personificación de la sociedad política. Es la manera de ser, o de estar, de la comunidad política organizada.

El Estado en su personalidad institucional es persona jurídica capaz de derechos y obligaciones. No puede aplicarse a dicha institución la tabla de valores axiológicos convencionales que rigen al hombre, ni sus contravalores.

La personalidad del Estado está conectada con la realización de los fines políticos del hombre, de la comunidad y de la propia institución estatal en orden a su unidad jurídica. Esta unidad conforma su organización y actividad.

Indudablemente que la diversidad de conceptualizaciones acerca del Estado nos lleva a pensar que el término es amplio según la óptica de los diferentes autores, no obstante, coinciden en que el Estado es una organización política, con personalidad jurídica y, en consecuencia sujeto de derechos y obligaciones.

1.1.1 Estado y régimen jurídico

Hay en la Teoría de Hans Kelsen, algunas consideraciones jurídico-políticas que mueven a su difusión.

I.- El Estado como orden es idéntico a la ordenación jurídica.

II.- El Estado como sujeto jurídico es la personificación del orden jurídico;

III.- Lo querido por el Estado es lo debido jurídicamente, luego la voluntad del Estado, es su derecho; y

IV.- Estar sometido al poder del Estado significa hallarse vinculado a un orden jurídico.

El Estado a través del Derecho reconoce e institucionaliza los fines humanos y sus asociaciones. El Estado no es resultado de estas asociaciones, ni siquiera las unifica. Les da forma y vida. Dentro del Estado existen múltiples asociaciones de las dos grandes ramas en que se divide el derecho: las públicas y las privadas.

El propio Estado, como institución política suprema, se organiza de acuerdo con sus fines específicos, así como con arreglo a sus fines políticos de su comunidad a los particulares. La actividad orgánica del Estado es la resultante de las tres ramas políticas: fines del individuo, de la comunidad y del propio Estado. (3)

Fijado y establecido el Derecho Positivo, solamente el Estado, en sus funciones orgánicas, posee capacidad jurídica, originaria. El pueblo soberano crea los principios políticos jurídicos. Su ejercicio compete al Estado. La soberanía delegada en el Estado es su capacidad para crear o declarar el derecho político, en sus dos ramas pública y privada. De aquí que el poder político supremo sea el elemento constitutivo básico del Estado, su *conditio sine qua non*.

1.2 Génesis del Estado Moderno

Históricamente considerado, el Estado es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Así podremos comprobar que las formas políticas son anteriores a la época en que se uso por primera vez el término Estado.

"Los griegos llamaron al Estado polis, que era idéntico a ciudad, razón fundamental por la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de construirse sobre el Estado-ciudad o sobre la ciudad-Estado, nunca pudo llegar a comprender al Estado como dotado

(3)

Ibidem, 31-32

e una extensión territorial. Se habla a menudo en el mismo sentido también de la polis; así los atenienses, tebanos, corintios, son identificados completamente con sus comunidades respectivas". (4)

"Cuando se considera al Estado objetivamente, esto es, como la totalidad de la comunidad de un pueblo. Se le llama to coinon. En todas estas representaciones, el elemento real queda en segundo término con respecto al elemento personal. La comunidad de ciudadanos se identifica con el Estado, por esto precisamente, la situación del individuo dentro del derecho público no está condicionada jamás por la pertenencia a territorio, sino por el de formar parte de una comunidad de ciudadanos, o por una relación de protección respecto a éstos. (5)

"También en los romanos de la época primitiva se nos muestran formas monárquicas, hasta la República y el Imperio. Sus formas políticas se equiparan al conjunto de ciudadanos viviendo en un territorio, que es la civitas, o comunidad jurídicamente organizada.

El Estado es la civitas, la comunidad de los ciudadanos o la república, esto es, la cosa común al pueblo todo lo que es precisamente lo que corresponde a la expresión griega "to coinon". Este término traducido al latín por el res pública, significaba no el Estado en general, sino lo que era común a un pueblo. Equivalente al término res pública es la palabra inglesa commonwealth". (6)

En la Edad Media, la expresión reich se aplicó esencialmente al Estado como poder soberano, mientras que para las demás acepciones se usó el término land, terrae,

(4)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. 11a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1993.
Pág. 274

(5)

Ibidem, 275

(6)

Ibidem, 275

territorium.

Al hacer consistir lo fundamental del Estado en su elemento territorial, se puso a tono con los hechos históricos que consideran principalmente el predominio del Estado en los grandes territorios como lo que revestía más alta significación, y en su virtud hacían derivar el poder político, de la propiedad del suelo.

"La denominación Estado, actualmente generalizada, procede del léxico jurídico italiano. Al no aceptarse los términos regno, imperio, terra, citta, comienza a usarse la voz stato. El concepto general stato, (en latín status estado de conveniencia en determinado momento, ordenación de la convivencia) se asoció inicialmente al nombre de determinadas ciudades, por ejemplo, Stato de Firenze".

"Al comienzo del siglo XV se usaba el término Estado en el sentido anteriormente expresado, y a principios del siglo XVI se empleaba Estado como la expresión corriente para designar a todo a Estado. Aunque de una manera completamente aislada, se encuentra en Inglaterra en el siglo XVI, la palabra status como equivalente a Estado". (7)

"A fines del siglo XVIII comienza a emplearse la palabra "Estado" en las ciudades italianas bajo muy limitadas acepciones, que evolucionan hasta comprender la totalidad de los aspectos de la organización política".

"Como afirma Jellinek, puede atribuirse a Nicolás Maquiavelo -1469 a 1527-, el haber introducido en la literatura política y científica la voz "Estado". (8)

Así se expresa que la concepción del Estado originalmente no existió como tal entre las diferentes organizaciones humanas, cada una autodenominó su forma política de acuerdo a sus diferentes tendencias ideológicas, tal como lo expresa Aurora Aunaiz al indicar:

(7)

Ibidem, 275

(8)

Ibidem, 276-277

que "El Estado existió, no con esta denominación, pero sí hubo desde que el hombre vivió con sus semejantes, rudimentarias normas de organización, entremezcladas con el canon religioso de los totens, tabúes y carismas, formas sociales y paraestales primitivas".

La transición histórica fue delimitando paulatinamente la terminología de la palabra "Estado" así como su plena manifestación en los grandes textos políticos, creados por los doctrinólogos de cada época. Simultáneamente se adaptaba a la realidad lo que era el Estado en su composición; para posteriormente delimitar su funcionalidad.

"El Estado moderno occidental aparece con la separación de la Iglesia y del Estado, como consecuencia de la paz de Westfalia en 1648, que pusiera fin a la Guerra de Treinta Años entre protestantes y católicos. Surge entonces la organización política suprema sobre un territorio. En el pasado medieval esta unidad de poder centralizada no existió. En su lugar hubo una pluralidad de poderes políticos privados entre los señores feudales y el alto clero". (9)

"El Estado Moderno tiene ocho fundamentos destacados:

- 1.- La Soberanía;
- 2.- El Estado como sujeto de la relación internacional;
- 3.- El respeto a los derechos del hombre;
- 4.- La representación política;
- 5.- La democracia indirecta y el constitucionalismo;
- 6.- La libertad y la axiología política;
- 7.- La división de poderes;
- 8.- La separación de la Iglesia y el Estado". (10)

(9)

ARNAIZ AMIGO, AURORA. Ob. Cit., pág. 14

(10)

Ibidem, 46

Las esencias de la organización política del pasado fueron recogidas en el Estado Moderno, con la aportación de sus características propias que integrarán el ser o naturaleza del Estado Moderno, al que corresponde una estructura social capitalista basada en el liberalismo económico y político. Predomina la libre empresa privada, el reconocimiento de los derechos individuales y la organización jurídica social y estatal.

El Estado Moderno tiene:

- a) "Un origen propio (desaparición de poderes políticos privados señoriales; la poligarquía medieval se transforma en el poder político supremo);
- b) Una estructura peculiar: capitalismo;
- c) Una organización estatal de acuerdo con la Norma Suprema; o Constitución del Estado;
- d) Unos fundamentos teóricos, recogidos de los grandes tratadistas del pasado; y
- e) Una justificación que resuelve la eterna antinomia del hombre que obedece a la ley y a la autoridad, sin hacer dejación del respeto al principio de la dignidad humana".(11)

En el Estado Moderno alcanza su mayor expresión la creencia de que el Estado existe por la interrelación de quehaceres sociales y en la convivencia que origina esta interrelación. Pueblo, territorio, gobierno y derecho. Son los tres elementos básicos y constitutivos del Estado Moderno, junto con los demás elementos de la relación.

La interrelación y la convivencia política proviene de la actividad del hombre político. De la elección de los medios adecuados para alcanzar los fines propuestos.

(11)
Ibidem,47

En el Estado Moderno alcanza su mayor esplendor la afirmación platónica de que el Estado en un contexto sociológico elevado, cuando existe la División del Trabajo. Hermann Heller afirma que para la aparición del Estado Moderno, además fueron necesarias la cooperación y la solidaridad. El Estado Moderno se caracteriza por su suprema potestad de imperio jurídico. Es un poder jurídicamente organizado para posibilitar la vida en común. (12)

Poder y Derecho Positivo son originarios y consustanciales con el Estado. Ni la fuerza crea el Derecho ni el poder físico origina el Estado, aun cuando, de acuerdo con Kant "derecho y facultad de coacción son una misma cosa". La obligación de obedecer, presupone el derecho de mandar".(Adolfo Posada)

El Estado-Nación dispone de un poder público centralizado en aras de la libertad del hombre y de su igualdad ante la ley, garantizadas por las Constituciones Políticas Modernas.

Autores como Triepel resumen las características del Estado Moderno en la afirmación de que "es la centralización de todo el poder publico nacional". (13)

1.3 Funciones del Estado Moderno

Son tres las funciones del Estado Moderno: la legislativa ejecutiva y la judicial. Algunos autores añaden dos más, a saber: la jurisdiccional y la administrativa. (14). Las tres primeras tienen por finalidad: crear el derecho, ejecutarlo, tutelarlos...

(12)

Ibidem,48

(13)

Cita tomada de De la Cueva, Mario. Apuntes, 1965, pág. 49

(14)

GROPALLI, ALESSANDRO. Doctrina General del Estado Editorial Porrúa, México, 1944, pág. 54

Estas funciones del Estado tutelan el bien particular y el común. Pues el arte del buen gobierno consiste en aplicar lo justo, la justicia del principio general del Derecho proyectado en la axiología particular de la norma concreta ya que la función legislativa protege directamente los derechos humanos.

1.4 Estado Contemporáneo

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), entró en crisis el Estado Moderno, el que alcanzó su mayor auge con la Revolución Francesa de 1789. Aparece el Estado Contemporáneo que se caracteriza por su intervencionismo planeado en los recursos nacionales en beneficio de las gentes del Estado. Por la aparición de un fuerte Derecho Internacional y los superorganismos económicos y políticos, tales como las empresas multinacionales, y la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.). Se reconoce que la colectividad (pueblo y no el individuo es la célula embrionaria del Estado). Surgen las garantías sociales (el derecho al trabajo, la protección a la familia, etc.). El Estado-Nación, toma nuevas formas encubiertas. Los núcleos sociales tradicionales no son respetados. Aún en los países de mayor tradición parlamentaria se acentúan los poderes personales del Ejecutivo. En contraposición aparece el menosprecio a la titularidad. Su desacato sistemático y la repulsa al legado de nuestros mayores.

2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Después de haber dado un panorama general de la concepción del Estado y de su existencia como tal, en el contexto económico, político y social; procederemos a determinar cada uno de los elementos que lo constituyen.

2.1 Pueblo

Principiaremos por el elemento pueblo, ya que la existencia del propio Estado se sustenta fundamentalmente en el elemento humano.

Comúnmente es designado el pueblo como clase social baja, inferior a la clase media. El pueblo son los obreros, se dice. El pueblo trabajador y honrado, etc. El bajo pueblo ocupa una acepción despectiva, de improductividad. No así el pueblo llano, el que es representado como paladín de grandes virtudes sociales. El liberalismo del siglo XIX identificó al pueblo con la baja burguesía. Considera alta burguesía a las nuevas ramas del progreso social: adinerados comerciantes, altos industriales, gentes de empresas económicas. De este pueblo productivo fluyo la clase media y la burguesa. Mientras ésta tiene connotación fundamentalmente económica, aquella presenta una global acepción social.

Sin duda, el pueblo es el elemento apriorístico constitutivo de una Nación y del Estado. Para constituir el Estado, el pueblo ha de aportar la tradición jurídica, el convenio social y el pacto con la autoridad a la que limitará cláusulas esenciales del pacto, recogidas en el derecho positivo.

El Estado-Nación del siglo XIX politizó el sentimiento de nacionalidad de los pueblos. En su patología originó los Estados nazistas o nacionales-socialistas que surgieron en la preguerra de 1939. (Hitler subió al poder del Estado Alemán. el 30 de enero de 1933).

Así, podemos decir que el pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios. (15)

(15)

ARNAIZ AMIGO, AURORA. Ob. Cit., pág. 51

La población de los Estados modernos aparece concentrada en pequeñas unidades que se denominan "familias". La familia es un pequeño grupo permanente y estable del padre, la madre y los hijos. Estos últimos a su vez se desligan del grupo familiar para constituir su propia familia. Se ha definido al Estado como una Federación de familias.

El Estado, por consiguiente, agrupa una verdadera federación de familias, que sufre las variaciones sociales como impactos psicológicos, pero sin destruir su unidad permanente. Es la familia la más importante institución social, que aparece como una consecuencia de la naturaleza propia del hombre y de la sociedad que la ha creado, mantenido y fortalecido.

Los tres conceptos: hombre, familia y sociedad, guardan una estricta relación y subordinación. El hombre no es sino un reflejo de la vida social manifestada en primer término en el seno de su propia familia y luego en la coordinación de las demás familias que forman la estructura sólida de la sociedad. (16)

Antes de llegar propiamente al concepto de la palabra pueblo se hará la diferencia entre el mismo y el término población.

El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cualitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de la población. La demografía, demos pueblo y grapihier, dibujar, describir, es el estudio científico y cuantitativo de la población.

(16)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., pág. 351

La población aparece en la doctrina tradicional como un elemento del Estado, con esto se hace referencia a los seres humanos formando una unidad social. Para Kelsen "el pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez del orden jurídico." (17)

Nosotros estamos de acuerdo con la autora Aurora Arnaiz, cuando hace la distinción entre los conceptos: pueblo y población, ya que algunos autores consideran al elemento pueblo como sinónimo de población, éste último se refiere a la administración y estadísticas demográficas.

Al respecto el autor Andrés Serra Rojas nos expresa lo que a continuación se cita textualmente:

"El concepto de población es un concepto cuantitativo, aritmético, estadístico con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado".

El pueblo es la existencia de hombres con un substratum étnico. Una vez que el pueblo ha creado la organización política y el orden jurídico, la conducta de los hombres de ese Estado ha de coincidir con lo ordenado por las dos autoridades delegadas por el pueblo: la norma jurídica y los gobernantes. El buen gobierno ha de ser el resultado de la trilogía derecho gobernantes-gobernados. (18)

En definitiva, el Estado "es la reunión de hombres bajo leyes de derecho" (Kant).

La significación del término "pueblo", se nos presenta en aspectos importantes referidos a una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se

(17)

Ibidem, 352

(18)

ARNAIZ AMIGO, AURORA. Ob. Cit., pág. 59

le reconocen legalmente y constituyen el "Cuerpo Electoral". Al pueblo corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en un abierto proceso democrático, participando en su integración y mantenimiento y el necesario apoyo económico. Puede ser considerado el pueblo en dos niveles.

- a) El pueblo como formación natural;
- b) El pueblo como formación cultural.

La palabra pueblo es un término de un contenido estricto, ya que con él sólo aludimos a las personas que están sujetas a nuestra soberanía y ligados por los vínculos de la ciudadanía y la nacionalidad.

La palabra pueblo comprende a todos los ciudadanos cualesquiera que sea el lugar en que se encuentren.

Estamos en presencia de un concepto jurídico, porque las características de nuestra ciudadanía están determinadas en la Constitución y en sus leyes reglamentarias.

Es el pueblo quien hace la historia. El pueblo actúa conforme a los principios generales del derecho por él elaborados. El representante político en el ejercicio de la soberanía delegada (artículo 41 de la Constitución mexicana vigente) actúa de acuerdo con la ley del Derecho Positivo. El pueblo soberano no obedece ni al mandatario ni a su representante político, sino a la ley (Voluntad general). Al pueblo le condiciona los principios generales (artículo 39 de la Constitución mexicana vigente).

El mencionado artículo 39 de nuestra Constitución Federal vigente, afirma en su parte final que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". Consideramos que el beneficio del pueblo equivale al bien común, principio ético trascendido al Derecho Positivo.

De aquí el acierto de afirmar que soberanía "es la facultad del Estado para crear y garantizar el Derecho Positivo" (Posada). Es decir, la soberanía del Estado es la potestad, o su poder político supremo.

En cuanto a los términos cercanos al de nación decimos que nacionalidad, es la relación que se establece con una nación determinada principalmente por el hecho de nacer en su territorio. Esta relación se manifiesta ya sea por la herencia que dota al hijo de la nacionalidad de los padres, *ius sanguinis*; o se establece por el hecho del nacimiento, *ius sanguinis*, o se establece por el lugar de nacimiento, *ius soli*. (19)

2.2 Territorio

El Territorio o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento, o como ha afirmado Kelsen "no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado". (20)

Bajo otro punto de vista para Hermann Heller "el Territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el Territorio establece la comunidad de destino en la Tierra".(21)

Esto quiere decir que ese orden jurídico es limitado y que "las medidas coactivas, las sanciones establecidas por ese orden tienen que ser aplicables únicamente en ese Territorio y ejecutarse dentro de él".

(19)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., pág. 367

(20)

KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta. Universitaria. México, 1970. Págs. 218 y sig.

(21)

HELLER, HERMANN. Teoría del Estado. 9a. reimp., Fondo de Cultura Económica, 1992. Pág. 29

Por lo que se refiere al territorio nacional, es aquella porción de la superficie terrestre en el Continente Americano, en el cual el Estado Mexicano ejerce en forma exclusiva su soberanía y sirve de apoyo y unidad a nuestras instituciones.

Es conveniente que si nos encontramos hablando del territorio también hagamos referencia al término país, como el medio físico de un territorio. Concepto que se refiere a los recursos naturales con los que cuenta una entidad política para su utilización.

Comúnmente la gran extensión territorial de un Estado favorece su desarrollo dada la variedad de recursos y riquezas que pueden ser explotadas. Asimismo, la extensión territorial repercute sobre las formas políticas de Estado y gobierno. En efecto, estamos de acuerdo con Jelinek y Heller cuando afirman que la tierra se transforma en territorio cuando sobre ella priva la organización política de los individuos en ella establecidos. Sin esta organización no es posible hablar de territorio, la gran extensión territorial de un Estado favorece su desarrollo dada la variedad de recursos y la Constitución reconoce los elementos o supuestos del Estado.

Por lo que se refiere al Territorio éste aparece como una propiedad del Estado, un derecho real público que tiene su origen desde la época de la Colonia en la Constitución del real patrimonio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al territorio nacional en el título segundo, capítulo segundo de la misma denominado: De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional. Los artículos 42 a 48 precisan que es lo que comprende el territorio nacional.

Específicamente el artículo 42 indica al respecto:

El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en

- los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situados en el Océano Pacífico;
 - IV. La plataforma continental y los zócalos submarino de las islas, cayos y arrecifes;
 - V. Las aguas de los territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
 - VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

2.3 Poder Político

La teoría tradicional señala como tercer elemento del Estado: El poder del Estado. Los problemas y relaciones en torno al poder público constituyen aspectos fundamentales de la política y sobre todo del sistema político. No hay duda de la preeminencia del poder en la política. En cualquier sistema político que domine la vida del Estado, aparece como su mejor forma de expresión la autoridad, poder político o poder del Estado, que tiene por finalidad organizar la vida política. El concepto de poder se reviste de varias acepciones, haciendo difícil la formulación de una teoría de esta materia. (22)

El fundamento del poder es la facultad de tomar decisiones políticas. Son ellas las que implican, las más graves responsabilidades para los funcionarios públicos. "El poder puede definirse por la capacidad que posee un actor de la vida política para obligar a otro a realizar una acto determinado; se diferencia de la influencia por su carácter obligatorio, por el eventual recurso de la coacción y se distingue de la autoridad por la ausencia de toda precisión en cuanto a su carácter de legitimidad". (23)

(22)

Ibidem, 378

(23)

Ibidem, 379

Nuestra Constitución consagra en el artículo 39, el principio fundamental del poder: "todo poder dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste".

En el derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado.

El poder se encauza en los lineamientos del orden constitucional del Estado Moderno.

Los gobernantes que asumen históricamente el poder se han esforzado por encontrar la justificación del mismo. En todas épocas no han faltado idealistas u utopistas que han imaginado una vida social dominada por los sentimientos más nobles del hombre, incluso formas políticas no dominadas por el poder material.

Para unos el poder es de origen divino. "Los reyes de Francia deben su poder a Dios y a su espada". Todo poder viene de Dios dijo San Pablo.

Para otros el poder aparece como una superestructura creada por los vencedores para imponerse a los vencidos. (24)

El absolutismo europeo es más racional y coherente que los regímenes de épocas pasadas. El cristianismo proporciona una base sólida a las monarquías, que pretenden derivar su poder de un origen divino "los reyes de Francia deben su poder a Dios y a su espada". Mas como lo apuntaron eminentes figuras del cristianismo, la justificación del poder que hacían los reyes no se desprendía literalmente de los textos bíblicos, más bien delimitaba los dos campos: el espiritual y el material, "al Cesar lo que es del Cesar y a

(24)

Ibíd., 384

Dios lo que es de Dios".(25)

El poder primitivo fue grotesco e inhumano y se fue transformando para convertirlo en un instrumento de la vida social, mediante la acción benéfica de la cultura y de sus valores morales.

En la época moderna, el poder del Estado se va desvinculando del jefe político personal, o gobernante de la más alta representación popular. En su lugar surgirá la importancia del derecho, como factor de integración política. Se proclamará el derecho de los hombres a vivir libres en la comunidad en que nacieron en acatamiento a los postulados del Derecho Público, que limitan tanto a los gobernantes como a los gobernados. Junto al concepto de autoridad aparecen los términos de la legalidad y legitimidad. La autoridad del funcionario público, como la del ciudadano, consiste en que los mencionados términos de la legalidad y de la legitimidad provengan de la autoridad soberana del pueblo hacedor del derecho. (26)

El poder del Estado surge de las facultades jurídicas constitutivas, y no al contrario. El gobernante está eventualmente en el poder, pues el poder del Estado es facultad constituida por la Ley del Estado, su poder, las facultades y obligaciones de los gobernantes y los gobernados. Aquellos no tiene imperio sobre las personas sino facultades para elaborar el derecho positivo, ejercerlo o aplicarlo dentro de la magistral teoría de que " el pueblo divide la soberanía para su ejercicio en tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial". (27) (Principio consignado en el artículo 49 de la Constitución Federal Mexicana vigente)

(25)

Ibidem,385

(26)

ARNAIZ AMIGO, AURORA. Ob. Cit., 224

(27)

Ibidem,224

En la etapa moderna hemos regresado a un concepto abstracto del titular originario de la soberanía y del poder político supremo. Y así, el pueblo no es una persona física, sino una colectividad que actúa para decidir en última instancia sobre las concretas cuestiones del Estado. Por supuesto, cuando se trata de un sistema democrático. Por ello, al ejercicio delegado de la soberanía en el gobernante, se le denomina poder del Estado, cuando en realidad es el poder originario de las gentes establecidas y organizadas en un territorio. Soberanía y poder pertenecen al pueblo. Aquella es intransferible. Este lo ejercitan los funcionarios públicos, mandatarios del mandante pueblo. (28) El poder político supremo o potestad del Estado, es el específico elemento constitutivo estatal.

Las normas consuetudinarias amparadas por el poder se fueron transformando en normas escritas, más firmes y seguras para mantener los principios de un grupo social.

La misma sociedad fue la que armó el brazo del gobernante y lo proveyó de la mayor fuerza social posible. Mas el ejercicio del poder se vio rodeado de ambiciones, intereses y pasiones. Se conquistaba el poder para dominar al hombre y para acumular riquezas y otros poderes.

Siglos más tarde la fuerza se subordinó al derecho. Y cuando surge el Estado de derecho, el hombre se enfrenta a otros problemas derivados de la misma naturaleza del poder.

Ante la insuficiencia de sus propios poderes naturales, la sociedad se vio obligada a crear; primero un orden espontáneo de fuerzas y coacciones sobre los que amenazan su subsistencia; en segundo lugar, y en los largos siglos de experiencia, un orden político artificial amparado en fuerzas materiales.

(28)

ARNAIZ AMIGO, AURORA. Soberanía y Potestad. Edit. U.N.A.M., México, 1971. pág. 80

De este modo nace y se desarrolla el poder como un orden social provisto de una dirección que integra, más tarde, el poder del Estado. Es pues, el poder, un fenómeno social "exclusivamente humano", una creación de la propia sociedad para poder subsistir protegiendo a sus miembros y a su propia integridad.

El poder que se deposita en los órganos y en sus titulares es un derecho expreso que corresponde al pueblo de nuestro Estado.

El punto de partida de constitución de entidades que asumen el ejercicio del poder público radica en un régimen democrático en las personas que viven y actúan en el Estado y a quienes se reconoce el derecho indiscutible de velar por la organización que ellos reciben y por la superación de las instituciones. (29)

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de Gobierno". (Artículo 39 Constitucional).

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". (Artículo 40 Constitucional).

El poder público se ha manifestado en la historia en dos formas: 1. Como poder de hecho; y 2. Como un poder de Derecho.

(29)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., pág. 388

El primero siempre proviene de una situación anormal o irregular como una revolución o un desarreglo social.

El segundo se origina y se apoya en la voluntad del grupo en relación con su orden jurídico.

El poder organizado ha existido en todas las épocas de la historia, ya sea en forma rudimentaria o imperfecta o acusando un mayor adelanto. El poder del Estado, como poder social, se presenta en casos aislados en la historia de las ideas y de las formas políticas. Gobernantes que gobernaron para el pueblo o que buscaron su ayuda y su consejo fueron casos esporádicos, porque siempre el ejercicio se manifestó en forma brutal, propia de seres humanos que venían de un mundo de oscuridad lo mismo el gobernante que el gobernado. (30)

El gobierno aparece como una entidad a la que por tradición o por necesidad se debe soportar, pero no se tiene el convencimiento de su total utilidad. La indiferencia, la pereza y el agnosticismo se proyectan por doquiera ante organizaciones políticas que dejan mucho que desear.

Al constituirse el poder, el hombre queda desamparado a merced de la voluntad de los gobernantes.

Las formas políticas primitivas enseñan cómo se ejerció ese poder en forma violenta y despiadada en contra del hombre. Este fue bestia de carga, esclavo, siervo,, siempre en una constante capitis de minutio. (31)

(30)

Ibidem,391

(31)

Ibidem,394

Más el hombre luchó por su libertad, combatió déspotas y tiranos, formó instituciones y paulatinamente conquistó principios que limitaron la acción del poder público.

De este modo se ha llegado a un concepto más desarrollado del poder del Estado en que la validez normativa aparece como poder del Estado. "El llamado poder del Estado no es sino el derecho del Estado, desde el momento en que el objeto de una teoría jurídica sólo puede ser el derecho; una simple etiqueta gramatical ha hecho variar totalmente su contenido". (32)

El progreso social necesario como superación moral y material, debe encaminarse hacia un objetivo determinado: dominio sobre la naturaleza física, para lograr algún día la transformación de la naturaleza humana. El sentir democrático que domina nuestro pensamiento nos hace presentir que los grupos humanos con altos niveles de cultura, encontrarán los valores necesarios de la vida social, para hacer otro mundo, que, desde luego debe ser radicalmente diferente a este inmenso basurero de nuestros afines.

La organización de nuestra conducta permanentemente dirigida a un interés social nos lleva a la idea de institución, a diferencia de otros conceptos de institución usados en el derecho público y privado.

El poder público como fuerza organizada, para apoyar el orden estatal es un orden institucional del cual emanan otras instituciones de muy diversos sentidos.

Al analizar, pues, el pueblo, el territorio y el poder del Estado, no hay que olvidar en ningún caso que estos elementos del Estado sólo adquieren plena veracidad en la realidad social cuando existe entre los mismo recíproca interrelación.

(32)

KELSEN, HANS. Ob. Cit., pág. 126

3. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad, Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas. "El gobierno dice Posada, es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función -de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma-, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura: el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el gobierno, como acaba de indicarse, dos acepciones: o se definen como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado -y será aquél el Estado, en la realización específica de su actividad funcional-, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas. (33)

En consecuencia, la "forma" de Estado es el "modo" o "manera de ser" de la entidad o institución estatal misma independientemente de "como" sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales.

Las formas de Estado no dependen de las formas de gobierno. Georges Burdeau estima que las formas de Estado corresponden a las formas del poder estatal", afirmando que la "forma de Estado" equivale a la "definición de la naturaleza interna del poder cuyo soporte es la institución estatal", agregando que "... el problema de la clasificación de las formas de estado lleva a distinguir los Estados que incorporan un poder y una idea de derecho

(33)

POSADA, ADOLFO. Tratado de Derecho Político, Tomo I pág. 505

únicos y los que engloban una asociación de poderes y una pluralidad de la idea del derecho", concluyendo "en el primer caso, se está en presencia de un Estado unitario y en el segundo ante múltiples formas políticas que designan el término federalismo". (34)

Al respecto nos resulta aún más explícita la explicación que plantea Jorge Xifra Heras al indicar: "que el concepto forma, afecta a los distintos grados de la realidad política.

Si se refiere a la estructura global de esa realidad, con todo su complejo institucional e ideológico, configura el régimen político, si se afecta a la estructura de la organización política, determina la forma de Estado, y por último, si se limita a tipificar las relaciones entre las instituciones políticas, define el sistema de gobierno.

Pretendemos ser más específicos al hablar de las "formas de Estado" y de las "formas de gobierno". Por lo tanto, partiendo de concepciones que se han citado; nos abocaremos a la tarea de establecer en forma separada sus características al igual que sus diferencias, ello para la realización de un estudio más completo.

3.1 Forma de Estado: Federal

Hans Kelsen ha considerado a la "forma de Estado" como un contenido posible de la constitución en sentido estricto y originario, antes de toda regulación de las relaciones entre el poder público y los súbditos, y antes de la introducción de toda idea de libertad. La forma de Estado es el método posible de la creación del orden estatal. Es forma jurídica, esto es, método de creación del Derecho.

La base del Estado federal es la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general que determine una Federación representativa de la personalidad del

(34)

Traite de Science Politique. Tomo II, "L'État", págs. 313 y 314

Estado y titular de su soberanía. Cada una de las partes mantiene una cierta autonomía, en tanto que se limita el poder del gobierno central.

Al efecto Kelsen señala: "El Estado Federal es la suma de un orden jurídico vigente, en la totalidad del territorio más los ordenes jurídicos parciales vigentes y aplicables en las comunidades políticas asociadas". Es requisito primordial la existencia de una ley fundamental que determina la esfera de acción de cada poder, ésta debe consignar el régimen de competencias. (35)

3.1.1 Distribución de competencias

La repartición de competencias puede realizarse enumerándose taxativamente en la constitución las competencias reservadas a la unión, es decir al orden central, entendiéndose que todas las demás corresponden a los miembros, o a la inversa; pero también es posible que la competencia de la unión se halle delimitada en una cláusula general, de modo que la unión debe cuidar de los intereses comunes a todos los miembros, para lo cual precisa decidir en todo caso cuales son los negocios que a todos interesen. (36)

Lo genuino de la constitución federal es integrar una serie de unidades territoriales (Estados miembros) en una organización conjunta. Así, pues es esencial y característico de toda constitución federal la existencia de un estatuto común de los Estados miembros, que se manifiestan en un sistema de derechos y deberes frente a la Federación, que por derivar de la constitución federal es independiente de las constituciones particulares de los Estados.

(35)

DÍAZ DE LEÓN F. CARLOS. Apuntes Derecho Constitucional II, 1993

(36)

KELSEN, HANS. Teoría General del Estado. págs. 272-273

Además, como toda constitución, también la federal se basa sobre unos principios o motivaciones políticas fundamentales, ya que sólo sobre ellos puede establecerse la convivencia política en forma de Estado, pues constituyen el substratum común para una existencia política conjunta que trascienda a la particularidad de los Estados miembros, y sin la cual no sería posible el Estado federal. Por ello, tales principios o motivaciones no sólo otorgan sentido a los preceptos orgánicos de la constitución y a la vida constitucional de la Federación, sino también a las constituciones de los Estados, que de este modo se integran en un sistema constitucional único. (37)

En el caso mexicano, que ha adoptado la forma de Estado Federal, se fundamenta la constitucionalidad de los Estados y la Federación en el artículo 124 de la ley fundamental vigente, el cual sirve de base para el ejercicio del poder público.

La Federación comprende a todo Estado-miembro en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación políticamente existente. Cuando en la Constitución federal está delimitada la competencia de la Federación, y ésta es competente tan sólo para los asuntos expresamente enumerados. (38)

En el régimen federal se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la Federación.

El Pacto Federal tiene por finalidad una ordenación permanente,... es decir, concertada para la eternidad. El pacto federal, es un pacto constitucional. Su acuerdo es un acto de

(37)

GRACÍA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado 6a ed. Alianza Universidad. Textos. Madrid. Manuales de la Revista de Occidente, 1970, pág. 233

(38)

SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución. Editora Nacional, 7a. reimpresión, 1970. págs. 422-424

Poder constituyente.(39) Artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

La Federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros; dentro de ella se garantiza el status quo político. No puede ser privado ningún miembro federal, contra su voluntad, de una parte de su territorio, y mucho menos puede ser suprimido de su existencia política.

Hacia el exterior, la Federación protege a sus miembros contra el peligro de guerra y contra todo ataque. Hacia dentro, la Federación significa necesariamente una permanente pacificación. (40)

3.2 Central o Unitaria

"Un Estado se llama Unitario cuando sus instituciones de gobierno constituyen un solo centro de impulsión política. En el Estado Unitario, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común". (41)

El Estado Unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo. Históricamente este tipo de Estado corresponde al régimen absolutista.

En el Estado Unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un

(39)

Ibidem,427

(40)

Ibidem.

(41)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., pág. 618

poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.

La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones. La fórmula es centralización política y descentralización administrativa. (42)

En cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen (no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne). Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado Unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección popular directa e indirecta.

En el Estado Unitario opera el fenómeno de la descentralización funcional en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional. Dicho de otra manera, un Estado Unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan "departamentos" o "provincias", y cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial. (43)

(42)

Ibidem.

(43)

BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 406

Las características que conforman al Estado Unitario o Central las señalaremos a continuación:

- a) La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único.
- b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder).
- c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales. (44)

3.3 Confederal

La Confederación es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos.

En la forma de Estado denominada Confederación de Estados, estamos en presencia de varios Estados que han decidido formar, en forma permanente y orgánica, una unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes. (45)

(44)

Ibidem.

(45)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., págs. 619-620

La Confederación se organiza con arreglo al siguiente esquema:

A. Los fines de la Confederación son la garantía de la seguridad interna y externa, fines a los que pueden añadirse otros de naturaleza general o particular. Pero en todo caso se excluye el *ius belli* entre los miembros y, salvo casos particulares- contra terceros sin intervención de la Confederación. Estos y otros posibles compromisos derivados del tratado condicionan la estructura y actividad constitucional de cada Estado miembro.

B. El órgano fundamental de la Confederación es un Congreso o Dieta compuesto de mandatarios designados por los órganos competentes de cada Estado participante. Estos enviados están sujetos a mandato imperativo, es decir, a instrucciones recibidas de sus Gobiernos, quienes pueden destituirlos de su investidura. De este modo, el órgano central viene a ser -y así lo definía la Confederación Germánica - un Congreso Permanente de Embajadores.

Las competencias del Congreso o Dieta son las necesarias para el desarrollo de los fines confederales, pero rigurosamente enumeradas, pudiendo ser modificadas tan sólo por vía de tratado y requiriendo, por consiguiente, la unanimidad. Del mismo modo, las decisiones confederales han de ser tomadas por unanimidad o, al menos, por el consentimiento de dos tercios o tres cuartos de los miembros. No hay normalmente atribución de funciones a determinados órganos, sino que todas pertenecen a la Dieta. Las decisiones de la Confederación no obligan directamente a los individuos, sino a los Estados, de manera que para convertirse en derecho válido para los ciudadanos se precisa su transformación en normas jurídicas particulares de cada Estado miembro. El Congreso o Asamblea Federal puede actuar también como órgano judicial, en materias enumeradas, sea para dirimir querellas entre sus miembros, las cuales, por la propia esencia de la Federación, han de resolverse arbitralmente, ya que está excluida la guerra entre los Estados participante. No hay, prácticamente hablando, un órgano ejecutivo, aunque sí suele existir una especie de "Diputación Permanente", encargada de resolver los asuntos

ordinarios, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y realizar los actos necesarios para que éstos se lleven a cabo.

C. Finalmente, caracterizan a la Confederación frente a la simple liga, sociedad o alianza, dos instituciones que tienen de común el constituir una sustitución de las funciones o deberes de cada Estado por parte de la Confederación. Tales instituciones son: a) La ejecución federal o derecho de la Federación a ejecutar por sí misma, incluso por vía de la violencia, los acuerdos confederales que por su fondo y su forma obliguen a los Estados participantes; b) la intervención federal, también incluso por la fuerza, cuando en el orden interno de cada Estado se han producido situaciones que contradicen la esencia o los fines de la Confederación, intervención que deriva del hecho mismo de que uno de los objetivos confederales es la seguridad interna de cada uno de sus miembros. (46)

4. FORMAS DE GOBIERNO

Según Serra Rojas "el gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el ejecutivo o sus órganos auxiliares.

Aristóteles considera las formas de gobierno divididas en dos grupos:

1. Formas puras o perfectas.- Destinadas a realizar el bien de la comunidad. A) Monarquía: Gobierno ejercido por una sola persona, B) Aristocracia: Gobierno ejercido por una minoría selecta; y C) Democracia: Gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos.

(46)

GARCÍA PELAYO, MANUEL. Ob. Cit. págs. 209-214

Y, 2. Formas impuras o degeneradas.- Son aquellas formas de gobierno que desvirtúan sus finalidades sirviendo intereses o propósitos particulares. A) Tiranía: Degeneración de la monarquía; B) Oligarquía: Forma corrompida de la aristocracia; y C) Demagogia o olocracia: Degeneración de la democracia.

El pensamiento de Aristóteles fue más lejos al considerar formas de gobierno mixtas, que ya habían sido analizadas por el pensamiento político de su época y que él se encargó de sistematizar.

En los próximos subcapítulos abordaremos de manera general las formas clásicas del gobierno (Monarquía y República); no desconociendo que en la actualidad algunos autores han determinado las formas de Estado y de gobierno según el régimen de cada Estado; partiendo de las formas clásicas, es decir, consideran tantos Estados como formas de Gobierno.

4.1 La Monarquía

La monarquía aparece como el gobierno de un sólo individuo, que se llama monarca, el rey, el príncipe o el emperador.

La monarquía es hereditaria, tradicional, conservadora, de clases privilegiadas que comparten con el monarca sus privilegios y consideraciones.

Tradicionalmente las monarquías se apoyan en la divinidad para justificarse y asegurar su estabilidad o permanencia. Las monarquías del mundo moderno parecen buscar un consensus o apoyo popular: Entonces la monarquía aparece como un principio unificador, como la unidad de una monarquía o de un imperio. (47)

(47)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., págs. 582-583

4.1.1 Monarquía Absoluta

La monarquía puede ser absoluta y limitada o constitucional. En esta subclasificación ya no se toma en cuenta a la persona del jefe de Estado, sino la manera como ejerce el poder estatal. En la monarquía absoluta, es al mismo tiempo una autocracia, el gobierno está sujeto al solo arbitrio del rey o emperador, sin supeditarse a ningún orden jurídico preestablecido que no pueda modificar, reemplazar o suprimir. Las tres funciones del Estado, es decir, la legislativa, ejecutiva y judicial, se centralizan en el monarca, quien las ejerce por conducto de órganos que él mismo designa o estructura normativamente. (48)

4.1.2 Monarquía Constitucional

En la monarquía limitada o constitucional la actuación pública del rey está sometida y encauzada por orden jurídico fundamental cuya creación no proviene de él, sino, generalmente, del poder constituyente del pueblo representado en una asamblea que lo expide. Al monarca, cuya investidura y autoridad no se consideran de origen divino, se encomienda el ejercicio del poder ejecutivo, depositándose las funciones legislativa y judicial en órganos del Estado que no están sometidos a él por virtud de la adopción del principio de separación de poderes. Deja de ser, además, comúnmente, el titular de la soberanía, pues ésta se declara que pertenece al pueblo o nación por el orden jurídico.(49)

Las monarquías constitucionales son el resultado de las luchas populares para subordinar la acción del monarca a un orden jurídico determinado. La monarquía constitucional pura entrega al monarca el ejercicio pleno del poder en los marcos que

(48)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit., págs. 449-450

(49)

Ibidem.

determina la constitución. (50)

4.1.3 La Monarquía en México

Durante la época colonial, la "Nueva España", pertenecía al "dominium" y al "imperium" del Estado monárquico español... las autoridades coloniales eran nombradas por el monarca y dependían de su irrestricta voluntad, ya que en su persona como gobernante absoluto, concentraba en el más alto grado jerárquico las funciones legislativa, administrativa y judicial. (51) Durante más de tres siglos la monarquía española ejerce un poder absoluto sobre las colonias del Nuevo Mundo, en particular a la colonia de la Nueva España. (52)

La Nueva España formó obviamente parte del territorio del Estado constitucional monárquico español, habiendo estructurado la constitución gaditana su organización interna como "provincia de ultramar". Según ella, el gobierno político de la colonia residía en un "jefe superior" nombrado por el rey, siendo su órgano popular representativo la "diputación provincial", órgano que tenía por misión procurar la prosperidad de la provincia respectiva. (53)

El Acta de Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821, reconoce a México como nación soberana, haciendo desaparecer el régimen colonial de la Nueva España. Lograda la Independencia, Agustín de Iturbide se proclama emperador el 19 de mayo de 1822.

(50)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., págs. 582-583

(51)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit., pág. 50

(52)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., págs. 584-585

(53)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit., pág. 51

Las bases constitucionales aceptadas por el segundo congreso mexicano al instalarse el 24 de febrero de 1822, adopta su gobierno la monarquía constitucional con la denominación de imperio mexicano.

Pasado el efímero imperio de Iturbide, el país se enfrasca en una lucha fratricida entre liberales y conservadores. Los primeros luchando por una república representativa popular federal, a la manera norteamericana y los conservadores por una forma de gobierno imperial o monárquico.

El nefasto General Santa Anna, que era presidente en 1854, comparte las ideas del partido conservador, y para este efecto, le confiere a Gutiérrez Estrada plenos poderes "para tratar cerca de las cortes de París, Londres, Viena y Madrid, el establecimiento en México de una monarquía, bajo el cetro de un príncipe europeo."

En 1859, el presidente conservador Miramón, que había sucedido a Zuloaga, confirma los mismos propósitos a Gutiérrez Estrada y es en esa época cuando Napoleón III recomienda a Maximiliano.

Los conservadores logran que Maximiliano de Habsburgo acepte la corona de México el 10 de abril de 1864. El 10 de abril de 1865 se expide el "Estatuto Provisional del Imperio mexicano" a fin de preparar la organización definitiva del imperio. El presidente Benito Juárez da fin en Querétaro a los sueños imperiales restableciendo la forma republicana de gobierno. (54)

La experiencia histórica demostró que la monarquía era una forma de gobierno totalmente inadecuada para México. Con su establecimiento no sólo no se pacificó el país, sino que se agravó la situación de permanente efervescencia que caracterizó a los

(54)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., pág. 585

nueve primeros lustros de nuestra vida independiente. Sin embargo, el aniquilamiento del imperio de Maximiliano fue una saludable lección para propios y extraños. En cuanto a los mexicanos, porque reveló que ningún régimen puede fincarse establemente sin el respaldo popular mayoritario que nunca puede ser reemplazado por la fuerza militar; y por lo que concierne a los extranjeros, porque demostró que no se puede impunemente vulnerar la soberanía y dignidad de un pueblo débil.

4.2 La República

La República es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes. En su acepción etimológica república proviene de la palabra latina: res, cosa y "pública o causa pública.

La república es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

Esta forma de gobierno es de origen electivo y popular, el ejercicio del poder es limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas, en que con frecuencia limita esa responsabilidad excluyendo al presidente de la República. (55)

4.2.1 La República en México

Después del efímero y fracasado imperio de Iturbide, triunfan las ideas republicanas y el régimen respectivo se implanta en la Constitución Federal de 1824. Tales ideas y

(55)

ibidem.

régimen se reiteran en las leyes fundamentales del centralismo, sin que en ningún momento de la historia de nuestro país la república se hubiese extinguido como aspiración institucional de los adalides del pueblo de México, ya que no pudo ser desplazada por los grupos conservadores y reaccionarios que se ilusionaron con la monarquía ni por las fuerzas extranjeras que apoyaron militarmente al postizo imperio de Maximiliano. (56)

Desde que se adoptó para México la forma republicana, ésta necesariamente tuvo que ser, como lo es, representativa, pues la representación política, íntimamente ligada a la democracia, es una figura imprescindible en todo Estado Moderno.

No todas las Constituciones mexicanas que adoptaron la forma republicana de gobierno instituyeron al mismo tiempo la democracia abierta, ya que no implantaron el sufragio universal que es la base de la representación política auténticamente popular. Así, las Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista de 1836 contrajo la calidad de ciudadano y, por ende, el derecho de voto activo para los cargos de elección popular en favor de los mexicanos que tuviesen "una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad"(Art. 7-I de la Primera ley), en la inteligencia de que ese derecho político subjetivo se suspendía "por el estado de sirviente doméstico" y por no saber leer ni escribir desde el año de 1846 en adelante"(Art. 10-II y IV, *idem.*). Similares prescripciones contenían las Bases Orgánicas de 1843, cuyo artículo 18 elevó la renta anual a doscientos pesos por lo menos "procedente de capital físico, industrial o trabajo personal honesto". En cambio, la Constitución de Apatzingán sí estableció el sufragio universal al declarar que el derecho de voto activo para la elección de diputados pertenecía "sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos (Art. 6), teniendo esta calidad todos los nacidos en América (Art. 7). (57)

(56)

BURGOA IGNACIO. Ob. Cit., pág. 49

(57)

Ibidem, 492

La Constitución Federal de 1824 si implantó el sufragio universal para la elección de los diputados al Congreso general, al prescribir que la base para su nombramiento sería la población (Art. 10) y que la votación respectiva se haría "por los ciudadanos de los Estados" (Art. 8), habiendo facultado a las legislaturas locales, sin embargo para determinar las "cualidades de los electores". último, las constituciones de 1857 y la vigente de 1917 reiteran el sufragio universal, y en cuanto a la designación de diputados y senadores al Congreso federal y presidente de la República, la primera estableció la elección indirecta en primer grado (Art. 55, 58 párrafo A y 76) y la segunda la directa (Arts. 54, 56 y 81). (58)

En la república democrática se condensa en la expresión del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En nuestro país, el gobierno republicano tiene la siguientes características:

1. Es una República. Se llama república el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado. Este carácter la diferencia de la monarquía.

2. Representativa. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del poder legislativo federal, que ejercen los diputados y senadores a nombre de la nación mexicana, reuniéndose en una asamblea general (Congreso de la Unión).

(58)

Ibidem.

3. Democrática. "Demos" igual a pueblo. La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos.

4. Federal. El Estado federal es una forma de Estado basado en una organización política -Estado Federal-, donde cada Estado-miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y contribuye a la formación del Estado Federal.

4.3 Régimen Directorial

Esta institución aparece como una categoría dogmática delineada por la doctrina teniendo ante la vista el único ejemplo histórico bien definido, su modelo es Suiza. Llámase directorial o colegial este régimen porque la suprema autoridad ejecutiva reside, no en un individuo, sino en un Directorio o Colegio; El Consejo de Ministros, formada por los titulares de siete Departamentos, y es quien adopta acuerdos y actúa como Poder Ejecutivo de la Confederación. El Presidente es uno de los Ministros, elegido para aquella función por la Asamblea federal, con mandato de un año, no reelección en el ejercicio siguiente y posición tan poco destacada, encargado de preparar el trabajo, dirigir las reuniones y representar a la Confederación, pero la autoridad radica fundamentalmente en el Consejo federal, en el Ministerio. (59)

La relación con la Asamblea federal acusa una patente hegemonía de ésta: es ella quien elige para el trienio siguiente el Consejo federal; es ella quien orienta y dirige su política; es, finalmente, quien recibe las Memorias, las Cuentas del Estado, la información completa que han de proporcionarle los Consejeros, y la que les comunica instrucciones o encargos por medio de postulados o resoluciones. Los Consejeros federales no pueden ser miembros de las Cámaras; asisten a sus sesiones, hacen uso de la palabra, tienen iniciativa

(59)

PEREZ SERRANO, NICOLAS. Tratado de Derecho Político. Ia. Ed. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1976, pág. 829

muy importante, contestan a preguntas a interpelaciones, pero éstas no pueden terminar con una Orden del día, limitándose el interpelante por darse o no por satisfecho. Ahora bien, ni cabe plantear la cuestión de confianza, ni votar la censura, ni derribar al Gobierno: éste se somete a las decisiones de la Asamblea, sean favorables o adversas a sus propuesta; hay una absoluta sujeción de los Consejeros a las Cámaras.

El ordenamiento constitucional suizo se ha caracterizado por una serie de particularidades. Entre dichos aspectos es necesario mencionar:

I) El hecho de haber aplicado el sistema federal a un país muy pequeño, con cerca de 5 millones de habitantes, de acuerdo con el censo de 1960, aún cuando sus ciudadanos pertenecen a cuatro grupos étnicos diversos;

II) La adopción del "gobierno directorial" tanto para el Estado Federal como para los diversos Estados miembros, denominados Cantones;

III) La conservación en algunos de los cantones más pequeños, de algunos residuos de democracia pura integral;

IV) El empleo en amplia escala, en los ámbitos federal y cantonal, de algunas instituciones específicas de la misma democracia directa, tales como el referéndum y la iniciativa popular;

V) Finalmente, el buen funcionamiento práctico de todo el sistema, no obstante varias anomalías que los caracterizan. (60)

Diferénciase este régimen del presidencial en forma ostensible: se ha rehuido, por

(60)

BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1980, págs. 180-181

repugnancia al criterio monárquico, todo lo que significara asomo de poder personal, copiando en ello los antecedentes cantonales; la figura del Presidente es borrosa y desdibujada; el Consejo lo esfuma totalmente. Diferénciase del régimen parlamentario, porque los consejeros no dependen del humor cambiante de la Asamblea, sino que agotan su mandato, y aun es costumbre reelegirlos mientras los interesados no se opongan; además, lejos de haber homogeneidad política, el Consejo federal es prodigio de equilibrios de múltiple linaje (partidos, idiomas, estirpes racionales, representación de cantones diversos, etc., etc.); por último, no se concebiría un derecho de disolución de las Cámaras.

Se trata pues, de una modalidad sui generis, a cuya mejor comprensión contribuyen circunstancias de ambiente; educación política; un cierto democratismo conservador; federalismo, carrera política y administrativa basada en experiencia consolidada por el desempeño en los cantones de funciones similares; intervención frecuente del Cuerpo electoral en la vida pública, merced al referéndum, a la iniciativa, etc.

Los resultados en la práctica han merecido juicio bastante favorable. El prestigio y honradez proverbiales de los Consejeros; su laboriosidad bien probada; el empuje del Consejo, por encima de discrepancias partidistas; su cohesión de cuerpo reducido y compacto; la misma significación y relieve que en concepto de leaders políticos tienen los Consejeros, todo coadyuva a que el organismo actúe con eficacia, corrigiendo las demasías a que por acaso condujera el predominio del legislativo. Más aun la fuerza del Consejo federal ha subido tanto, en virtud de los nuevos servicios impuestos por la realidad y del aumento de competencias federales. En lo que falla el sistema en su sentido colegial: son tantos los asuntos sometidos a sus deliberaciones, que prácticamente se impone siempre el titular del Departamento respectivo; e incluso ha habido necesidad de crear Secciones dentro de ellos y de autorizar a los Consejeros para resolver por sí en ciertos casos.

La honestidad y la rectitud de los Consejeros Federales, que se encuentran unidas con frecuencia a una competencia técnica particular en los sectores administrativos que les han sido atribuidos, han conducido a las asambleas parlamentarias a confirmarlos muy a menudo y de manera reiterada, en los respectivos cargos al finalizar el periodo de cuatro años que duran sus funciones, de manera que en la práctica de los últimos decenios se ha alcanzado una notable continuidad y estabilidad del Ejecutivo. (61)

4.3.1 El breve experimento del "Colegiado" en Uruguay

El único "Estado de Democracia Clásica" que además de la Confederación Helvética estableció una jefatura de Estado de carácter colegial fue el Uruguay, la pequeña República de la América del Sur, son cerca de 2 750 000 habitantes, que intencionalmente intentó en dos oportunidades imitar a las instituciones constitucionales suizas.

El presidente José Battle y Ordóñez, después de su primer periodo en el cargo (1865), se radicó en Suiza de 1907-1911 para estudiar el funcionamiento del "gobierno directoral" y a su retorno, al término de su segundo periodo presidencial, logro obtener una solución de compromiso en la Constitución de 1917, situado al lado del presidente electo, por cuatro años, un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros, de los cuales tres deberían ser de oposición; Consejo electo por seis años, pero renovable cada dos años.(62)

Tanto el Presidente como el Consejo eran electos por sufragio directo, y en tanto que el primero designaba o revocaba los ministros de carácter más político, como los de Relaciones Exteriores, Guerra, Marina y del Interior, el segundo nombraba todos los demás.

(61)

Ibidem, 185

(62)

Ibidem, 186-187

Este sistema "Colegiado", funcionó únicamente hasta 1933, cuando el presidente Terra los suprimió con un golpe de Estado.

Pero a fines de 1951 se tradujo una nueva forma de gobierno "Colegiado", al situarse a la cabeza del Estado un Consejo Nacional de Gobierno, electo por cuatro años por sufragio directo, compuesto de nueve miembros, de los cuales seis eran de la mayoría y tres de la oposición, y cada año un consejero de la mayoría asumía por turno la presidencia. Los ministros eran designados y removidos por el Consejo, pero permanecían políticamente responsables frente a las Cámaras.

El 27 de noviembre de 1966, un referéndum, efectuado conjuntamente con las elecciones de las Cámaras, introdujo nuevamente en Uruguay el sistema presidencial, pero con fuertes influencias parlamentarias.

En efecto, el Presidente designa un Consejo de 11 ministros, políticamente responsables también ante el Parlamento bicameral, que es presidido por el Presidente de la República. (63)

5. EL ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

La Institución Presidencial es una aportación norteamericana al Derecho Constitucional Mexicano; nace en el Congreso de Filadelfia e ingresa a la historia como una respuesta a la forma monárquica inglesa (titularidad de ésta en un Rey). Esta institución se origina absorbiendo características de la figura monárquica inglesa, esto es, en su carácter unipersonal; asimismo atribuciones como la de promulgar y ejecutar la

(63)

Ibídem.

Este sistema "Colegiado", funcionó únicamente hasta 1933, cuando el presidente Terra los suprimió con un golpe de Estado.

Pero a fines de 1951 se tradujo una nueva forma de gobierno "Colegiado", al situarse a la cabeza del Estado un Consejo Nacional de Gobierno, electo por cuatro años por sufragio directo, compuesto de nueve miembros, de los cuales seis eran de la mayoría y tres de la oposición, y cada año un consejero de la mayoría asumía por turno la presidencia. Los ministros eran designados y removidos por el Consejo, pero permanecían políticamente responsables frente a las Cámaras.

El 27 de noviembre de 1966, un referéndum, efectuado conjuntamente con las elecciones de las Cámaras, introdujo nuevamente en Uruguay el sistema presidencial, pero con fuertes influencias parlamentarias.

En efecto, el Presidente designa un Consejo de 11 ministros, políticamente responsables también ante el Parlamento bicameral, que es presidido por el Presidente de la República. (63)

5. EL ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

La Institución Presidencial es una aportación norteamericana al Derecho Constitucional Mexicano; nace en el Congreso de Filadelfia e ingresa a la historia como una respuesta a la forma monárquica inglesa (titularidad de ésta en un Rey). Esta institución se origina absorbiendo características de la figura monárquica inglesa, esto es, en su carácter unipersonal; asimismo atribuciones como la de promulgar y ejecutar la

(63)

Ibidem.

ley. (64)

La institución presidencial queda totalmente fundida con la forma republicana es electiva, periódica e igualitaria. (65)

La Constitución Federal de los Estados Unidos fue redactada por excolonos británicos que quisieron imitar el régimen político de su antigua madre patria, algunos pensaron incluso en establecer un rey. Pero es evidente que imitaron el régimen jurídico de su época... Por lo demás, no es tanto este régimen en sí, tal como funcionaba realmente, lo que establecieron los constituyentes de 1787 sino el régimen tal como lo imaginaban (en parte también a través del *Esprit de Lois*); Montesquieu tuvo una innegable influencia en la Constitución Norteamericana. (66)

El Presidente refleja al Monarca inglés, tal como se le concebía a través de Blackstone y Montesquieu, pero coartado por la limitación temporal de su cargo y la coparticipación del Senado en ciertas funciones presidenciales. Y con otra importante salvedad que no advirtieron ni podían advertir los redactores de la Constitución americana.

La división de las facultades de la Corona inglesa desglosada en dos órganos, el Rey y el Gabinete, y la responsabilidad parlamentaria, no eran apenas advertidas a fines del siglo XVIII. Con ello el Presidente cuyos poderes quisieron menguarse, quedó como titular y señor con ejercicio efectivo, de todos los poderes que le están atribuidos por la Constitución. (67)

(64)

DÍAZ DE LEÓN F., CARLOS. Ob. Cit.

(65)

Ibidem.

(66)

DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ia. Reimp., México, 1986, pág. 340

(67)

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. Curso de Derecho Constitucional Comparado. Editorial Nacional, Madrid, 1965, pág. 109

En conclusión, se resume que el origen de la institución o figura presidencial da como resultado al paso del tiempo lo que se configuró propiamente como todo un régimen o forma de gobierno y que tuvo sus antecedentes en:

a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.

b) La Constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos. (68)

c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales "el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión". (69)

La institución presidencial, como tal, nos traslada directamente a la aportación norteamericana y a sus antecedentes; de ahí se desprende que nuestro sistema presidencial se influenció notablemente del constitucionalismo norteamericano, quedando plasmada por vez primera en nuestro régimen jurídico mexicano en la Constitución Federal de 1824, la cual estuvo en vigor hasta 1835.

(68)

CLINTON, ROSSITER. *The American Presidency*. Nueva York, Harvest Boog, 1960, pág. 75

(69)

CARPISO, JORGE. *El Presidencialismo Mexicano*. 12ª ed. Editorial Siglo Veintiuno S.A., México, 1994. págs. 15-16

Sin embargo, el sistema presidencial a casi dos siglos de su permanencia en México como institución jurídica por excelencia no tienen en la actualidad la misma eficacia política que en los Estados Unidos de Norteamérica que al mismo tiempo le ha permitido el desarrollo económico que lo lleva a seguir conservado su hegemonía como potencia mundial. En nuestro país la preponderancia del ejercicio del poder en manos del presidente ha provocado el debilitamiento del poder legislativo caso contrario al país de referencia.

Respecto a lo anterior, concluimos que nuestro sistema de gobierno tuvo una trascendental influencia del régimen norteamericano cuando la República Mexicana inició su vida independiente, en la actualidad tenemos una institución presidencial totalmente distinta y debilitada; por lo que es urgente una transformación política que fortalezca al sistema y una correcta política financiera creíble que permita recobrar la confianza en la propia institución presidencial.

II. LA DIVISIÓN DE PODERES

1. EL ORIGEN DEL PODER

En el capítulo anterior hicimos alusión al poder como el tercer elemento integrador del Estado, sin embargo, aunque podría resultar tautológico o reiterativo estudiar al poder; nuestra reflexión en el presente capítulo versará sobre el origen, características y la división que del mismo se ha hecho; debido a que será el preámbulo fundamental de nuestro trabajo.

¿Cómo se origina el poder o cuál es su punto de partida en la sociedad? Es una interrogante a la cual se le han dado una diversidad de respuestas; motivo por demás interesante para hacer algunos planteamientos al respecto.

El poder aparece en sus primeros momentos como una necesidad ineludible. La defensa del grupo y la necesidad de una dirección eficaz formaron las primeras concentraciones de poder, en una persona o en grupo.

Mas esa fuerza excepcional en manos de un hombre o de un grupo hizo nacer la creencia y ella fue fomentada por sus beneficiarios, de que el poder era de origen divino y se enlazaba con las artes mágicas de la autoridad. Los dioses del clan, de la tribu, y aun la orda, no son los dioses del grupo, sin la justificación del ejercicio de su poder. Quien tenía

el poder no sólo reflejaba la autoridad divina, sino que su propia sangre ya era del mismo origen y podía trasmitirla a sus herederos.

El hombre debió renunciar su libertad para someterse al gobierno y a la autoridad de otro poder, debido a que era muy inseguro el disfrute de sus derechos viviendo en el estado de naturaleza en el que se encontraba, encontrándose expuesto constantemente a ser atropellado por otros hombres, como lo afirmó en su momento John Locke:

"Siendo todos tan reyes como él, cualquier hombre es su igual; como la mayor parte de los hombres no observan estrictamente los mandatos de la equidad y de la justicia, resulta muy inseguro y mal salvaguardado el disfrute de los bienes que cada cual posee en ese estado. Esa es la razón de que los hombres estén dispuestos a abandonar esa condición natural suya, que por muy libre que sea, está plagada de sobresaltos y de continuos peligros". (70)

El hombre entonces se vio en la necesidad de asociarse para garantizar el respeto irrestricto de sus derechos; razón por la cual crea diferentes formas de organización es decir; formas e instituciones políticas que le han permitido convivir en sociedad; no obstante, que la creación del propio Estado y el surgimiento de dichas instituciones dentro del mismo no han cumplido con las reales aspiraciones de la comunidad política cuando el poder se ha corrompido o degenerado.

(70)

LOCKE, JOHN. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Traducc. Armando Lázaro Ros. Edit. Española, 6ª reimp., España, 1980, págs. 93-95

1.1 Doctrinas del Origen del Poder

A) DOCTRINA DEL ORIGEN HUMANO.- Históricamente, en la doctrina del origen humano del poder; cuando el materialismo y el naturalismo empezaron a ser las bases de la filosofía y del derecho, y los enciclopedistas de la revolución francesa pretendieron borrar a Dios de la sociedad, se pensó buscar al derecho y, por lo tanto, al poder de Estado un origen puramente humano. Concreción de esta tendencia es la doctrina del Pacto Social, de Rousseau. Según ella, el poder reside originaria y esencialmente en los individuos, que son todos igualmente soberanos, el poder social es la resultante de la suma de estos poderes individuales, y el del Estado se origina, única y exclusivamente, del pacto celebrado entre los individuos, renunciando a parte de ese su poder individual para constituir con ella el poder colectivo (del Estado). (71)

Más, aparte de que tal pacto social no se ha probado y está desmentido por la historia y por la naturaleza del hombre, esta doctrina es inadmisibile: 1. Porque no resuelve la cuestión, ya que hay que preguntarse de dónde procede ese poder del individuo y 2. porque excediendo el poder del Estado al de los individuos (en cuanto puede privar a estos de la vida), no puede derivarse del de ellos, ya que nadie da lo que no tiene, y de la suma de poderes iguales no puede resultar un poder superior, como de la mera suma de individuos no puede resultar el organismo del Estado.

Derivaciones de la doctrina rousseauiana son las de la Soberanía Popular y de la Soberanía Nacional.

(71)

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA.
Tomo XLV, Madrid, Barcelona, Espasa-Calpe, S.A., 1978. Págs.1512-1524

B) DOCTRINA DEL ORIGEN DIVINO.- Si, pues, el origen último del poder no puede encontrarse en el hombre, forzoso es colocarle fuera de él y este origen encontrarlo en Dios, principio y origen supremo de todo cuanto existe.

Tomás de Aquino desarrolla esta doctrina en su obra "De regimine principum, Libro III, capítulos 1o., 2o., y 3o.", demostrando ese origen porque todo poder supone: a) Un ser que puede (El Estado) y Dios es el Creador de todos los seres (pues el Estado no es más que una consecuencia de la sociabilidad dada por Dios al hombre al crear a éste); b) una fuerza, Dios es la causa de todas las fuerzas, y c) un fin racional, y Dios es el fin último de todos los fines. (72)

Los primeros Estados que se muestran en la Historia, vienen regidos en su vida por la religión. Tal ocurría en la familia constituida en torno del altar y en la que el vínculo religioso era más poderoso que el de la sangre.

Las familias y las tribus tuvieron cada una sus cultos, pero también ritos y ceremonias comunes; así, mientras los eumólpidas adoraban a Demetér, los cécropes a Atena y los cefalenses a los Dioscuros, todos ellos honraban a Hércules.

Según Fustel, las tradiciones de los indios, de los griegos y de los etruscos, narraban que los dioses habían revelado a los hombres las leyes sociales.

En Grecia el dominio supremo del Estado se consideró siempre en manos de los dioses, y Aristóteles establece claramente la doctrina del origen divino del poder, cuando, entre

(72)
Ibidem.

otras cosas, dice en el libro XII de su Filosofía: "Dios, o la causa primera es, con relación al Universo, lo que un general a su ejército, porque de el general dependen todas las tropas".

En Roma, para todos los actos fundamentales de poder del Estado, se investigaba previamente la voluntad de los dioses; y esto no era sino la tradición, corrompida por el politeísmo, del origen divino del poder. Este origen se muestra claramente en el Antiguo Testamento.

La doctrina religiosa ha sido admirablemente sintetizada por León XIII en su Encíclica Inmortalis Dei, del 10. de noviembre de 1885, en estos términos: "El hombre es nacido para vivir en sociedad, puesto que no pudiendo en el aislamiento procurarse lo que es necesario y útil a la vida, ni alcanzar la perfección de corazón ni de espíritu, la Providencia le ha hecho para unirse a sus semejantes en sociedad doméstica y civil, capaz de suministrar lo preciso a la perfección de la existencia.

La doctrina que puede decirse tradicional cuenta con el apoyo de los más grandes teólogos y filósofos católicos, y es la que señala: "el poder se transmite directa e inmediatamente por Dios a la sociedad o comunidad y ésta lo concreta después en sus representantes".

C) LA TEORÍA DEL ORIGEN INMEDIATO Y DIRECTO DE LA AUTORIDAD DE LOS REYES.- Es obra de los regalistas y protestantes, naciendo en Francia y Alemania, siendo defendida, primero, por los legistas, acogida y hecha todavía la más rígida por los teólogos protestantes, afirmada por los Parlamentos y, mediante la influencia de unos y otros, sostenida aunque con esenciales modificaciones, por algunos

ilustres católicos franceses y alemanes.(73)

Al constituirse las monarquías absolutas, se afirman mediante ellas la propia sustantividad del Estado como institución de derecho, enfrente de la iglesia como institución religiosa, nació en los jurisconsultos la aspiración a encontrar a la autoridad de los monarcas un fundamento que en nada desmereciese del que servía de base a la potestad del Jefe de la cristiandad.

Lutero, exaltó el poder de los príncipes a los cuales pedía socorro, reputando necesario darles un origen divino para substraerlos a la acción de los Papas; Malancton propugnó la doctrina, combatiendo a los que en el nombre de la Iglesia defendían el derecho de los pueblos a oponerse a los príncipes tiranos, y Calvino contribuyó singularmente a difundir esta teoría del origen divino inmediato del poder de los príncipes.

En la actualidad sabemos que el Estado es producto de la concepción humana y por consiguiente, surge de la estructura de la sociedad política cuando se realiza la institucionalización del poder, en cuyo fenómeno político afirma y recaba para sí la titularidad del poder, a través de la cuádruple distinción del soberano, el poder estatal, los gobernantes y los gobernados; distinción sobre la que descansa el régimen de Estado, el Estado como forma de poder.

Esta distinción es el resultado de un proceso de interiorización de la sociedad política, en virtud de la cual la relación de poder supera la trascendencia de los gobernantes con respecto a los gobernados, la exterioridad de los primeros con respecto al grupo social que

(73)

Ibíd.

constituyen los segundos; ambos pasan a ser partes integrantes de una unidad global concebida como unidad política. (74)

Partiendo de lo anterior, nos atrevemos a afirmar que sino existiera la necesidad del hombre por sentirse protegido quizá del mismo hombre y en segundo plano por otro tipo de factores (fenómenos de la naturaleza, animales salvajes, entre otros); no existirían las formas políticas preexistentes ni el Estado, como tal por consiguiente el poder no tendría razón de ser.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PODER Y TIPOS

Sobre los distintos conceptos que se establecen sobre el poder, diremos por principio de cuentas que al igual que otros que se manejan en la teoría del Estado, tiene tantas definiciones como estudiosos en la materia existen. Si se habla de "poder" cada vez que una relación humana es desigualitaria, cada vez que un individuo puede obligar a otro a someterse, el poder se encuentra en todas partes y todas las instituciones tienen un carácter político.

En principio existe una creencia en la necesidad del poder en general. Que la realidad social, tal como es percibida directamente por los hombres, contiene en sí misma la idea en la materia...La existencia del poder es una dato inmediato de la conciencia. La educación evidentemente la refuerza. (75)

(74)

FERNÁNDEZ MIRANDA, TORCUATO. El Estado y la estructura del poder. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pág. 233

(75)

DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 1a. reimp. México, 1986, págs. 26-29

Para Foucault el "poder" no es más que un hombre que sirve para indicar facetas de situaciones caracterizadas por relaciones de fuerza cambiantes.

A partir de estas apreciaciones podemos indicar que el poder político se traduce en el poder de emitir mandatos apoyados por la acción, en términos kelsenianos.

Kelsen busca fundar todo poder en el intento de deducir la noción del Estado a la de ordenamiento jurídico a todos los niveles de la escala jerárquica, por ello también el poder último equivalente al poder soberano de la tradición, sobre una norma superior. Tal norma "autoriza" el poder y el poder es legítimo solamente en cuanto es autorizado por una norma; se entiende una norma válida.

"...la validez de la norma fundamental, que debe entenderse como la norma última que autoriza el poder último, no es evidentemente reconducible a su producción, de poder autorizado superior a la norma fundamental..." (76)

Respecto del Poder político, diremos que es una acepción amplísima, la voz poder equivale a la facultad de hacer y a fuerza moral o física. Con relación a la sociedad (poder social) es la facultad que ésta tiene de hacer todo lo que conduzca a la consecución de sus fines, obligando a las sociedades en ellas incluidas y a los individuos a que cooperen a esa consecución. En este sentido el poder no es sino una manifestación, sin duda la más alta, de la actividad social (no la misma actividad en general), y comprende dos elementos esenciales; la autoridad, o derecho de dirigir a los miembros de la sociedad en la consecución del fin social de un modo eficaz, la fuerza, precisa para que esta eficacia sea real y verdadera.

(76)

BOBBIO NORBERTO, MIGUEL ÁNGEL BOVERO. Fundamentos del Poder Político. 8a. Ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 60

Es, por lo tanto, el poder una idea esencial a toda sociedad y que se da lo mismo en la familia (poder paterno) que en el Estado (poder civil o político) que en la iglesia (poder eclesiástico). De este último se trata en la voz Iglesia, y del primero Patria Potestad.

2.1 Poder del Estado

Aplicando al Estado lo dicho acerca del poder en general, resulta ser el poder del Estado la facultad que éste tiene de obrar eficazmente para el cumplimiento de sus fines.

El poder no es una idea abstracta, sino un complejo haz de relaciones de mando y obediencia, y un complejísimo sistema de poderes enlazados entre sí, equilibrados y jerárquicamente configurados con respecto al centro supremo del poder. Esta estructura de poder de la sociedad política es el Estado. El Estado tiene su concreción sociológica e histórica en la creación de una estructura de relaciones de poder, por esto se realiza en un cuerpo de funcionarios; la realización concreta del poder exige órganos o agentes, que constituyan los nódulos vivos, las voluntades concretas que hacen posible la existencia y funcionamiento del Estado. (77)

2.1.1 Poder Político

Denomínase político por ser del Estado, y civil para distinguirlo del eclesiástico. Tiene los mismos elementos que todo poder, y presupone, por lo tanto la autoridad, es decir, el derecho de mandar, y realizar lo que implica subordinación a los fines (por lo que el

(77)

FERNÁNDEZ MIRANDA, TOCUATO. Ob. Cit., págs. 249-251

Estado carece de poder para realizar e imponer fines que no sean los suyos), y fuerza, pues, de lo contrario, sería un poder impotente, lo que es un absurdo.

Un poder político queda "limitado" cuando la actividad que le es propia, la de emitir, mandatos bajo forma de normas cuya eficacia es confiada en última instancia a la coacción, ésta regulada a su vez por normas superiores, que ponen restricciones a lo que puede ser impuesto por el poder con normas coactivas.

En Hobbes los límites del poder político están, por decirlo así, establecidos en una cláusula del pacto social, es decir en el acto que instituye el mismo poder; por lo que el poder político nace limitado, y es reconocido como legítimo solo si, y hasta que, es ejercido en el respeto de aquellos límites. Cuando los límites no se respetan al deber de la obediencia cesa e inicia el derecho a la resistencia. (78)

El poder político es de carácter ético, como todo derecho, sus decisiones son ciertamente, como escribe Posada, decisiones de autoridad, no en virtud de la fuerza que el Estado tiene para hacerlas cumplir, sino por ser decisiones tomadas por quien pueda tomarlas, por quien es el llamado a tomarlas en aquella esfera determinada de la vida a que la finalidad del Estado se extiende; y como el Estado existe para los seres racionales y en la naturaleza de éstos tiene su asiento, y en seres racionales encarna el poder político y por ello se actúa, de ahí que se diga que el poder del Estado es racional y racionalmente debe ser ejercitado.

(78)

BOBBIO NORBERTO, MIGUEL ÁNGEL BOVERO. Ob. Cit., pág. 51

2.1.2 Poder Público

El Poder público nace de la institución estatal y este origen le da una naturaleza que no corresponde a ningún otro poder.

El término de Poder Público, entendido como la fuerza impersonal de que dispone el poder institucionalizado, que el estatuto constitucional tendrá por objeto poner a disposición de los gobernantes para permitir cumplir sus funciones. La fuerza es un medio al servicio del poder de derecho. Apenas si se le puede hacer un lugar en la noción del poder público, en todo caso este lugar es secundario; el poder público existe sin la coacción material que no está allí más que para hacerla más eficaz.

Así es como se manifiesta la influencia de la doctrina de Duguit. Establecer el poder estatal sobre un fenómeno de mayor fuerza, es olvidar que para que el Estado pueda mantenerse es necesario que se apoye sobre un conjunto de circunstancias favorables a su estabilidad; es necesario que la idea de derecho alrededor de la cual la institución se ha cristalizado, sea apropiada al medio que debe regular.

Si la fuerza puede triunfar, su efecto solo será pasajero; ahora bien, el Estado es un orden regular y estable. "Para que el Estado se encuentre constituido... no basta con que en el seno de la nación exista una mayor fuerza que se eleve por encima de todas las fuerzas rivales y las domine con su poder preponderante; por el contrario es necesario que estas fuerzas múltiples se equilibren entre ellas, de tal suerte que sobre la base misma de su coordinación, pueda ser fundada una organización estatal duradera y permanente.

Entonces, ya no resulta exacto decir que el poder organizado del Estado tiene su origen pura y simplemente en la fuerza; la verdad es que resulta de un cierto equilibrio de las fuerzas sociales en presencia, lo que es muy diferente".

Por tanto es directamente a la idea de derecho a la que conviene incorporar al poder público, dejando de lado a la fuerza propia de los gobernantes. Y si esta incorporación es posible, es precisamente por medio de la institucionalización del poder que permite la idea de derecho y al poder que la realiza, reunirse en el Estado. (79)

2.1.3 Poder Estatal

El poder estatal es la fuerza del poder institucionalizado, no porque está incorporado a la institución éste deja de ser energía de la idea del derecho que encarna; pierde su figura carnal al separarse del jefe que es su símbolo en el régimen de poder individualizado. Pero su fuerza subsiste bajo una forma más pura, que es el esfuerzo de la idea de derecho hacia su realización. Esta fuerza tiene su base en el Estado donde los gobernantes habilitados por la Constitución, la ponen en práctica, la buscan para establecer sobre ella la autoridad de sus decisiones. (80)

El poder estatal es inseparable del Estado, ya que es una calidad indeleble del poder instituido en él; además enfoca el comportamiento del grupo, para someterlo a las exigencias de la idea del derecho.

Consideramos importante esquematizar la estructura del poder estatal que nos referencia Georges Burdeau, porque ello nos permitirá entender las relaciones que se generan a partir de la composición de los elementos que integran el Poder Estatal.

(79)

BURDEAU, GEORGE. Tratado de Ciencia Política. Volumen I. 1a. Ed., U.N.A.M., 1983, págs. 310-312

(80)

Ibíd., 393-394

ELEMENTOS DEL PODER ESTATAL

<p>SOBERANO Determina la idea de Derecho válida en la sociedad política</p>
<p>PODER DEL ESTADO Encarna la fuerza de la idea tendida a su realización (PODER ESTATAL)</p>
<p>GOBERNANTES Ponen en práctica el Poder Estatal</p>

SOBERANO.- Crea las condiciones históricas y políticas favorables para la supremacía del poder de Estado sobre todas las fuerzas individuales o colectivas que intentaran poner trabas a su acción.

PODER ESTATAL.- Termina la voluntad del Soberano cuando ha decidido la idea del derecho válida en el grupo.

GOBERNANTES.- Son hombres encargados de administrar los asuntos públicos, toman decisiones, dan órdenes y las hacen ejecutar en el sentido que les parece exigir el buen cumplimiento de su función.

Indudablemente, considerándolos en su encadenamiento lógico, estos diversos elementos del Poder Estatal están unidos entre ellos por una relación jerárquica que subordina el poder del Estado al soberano y los gobernantes al poder de Estado que ejerce.

Pero, colocándose en el centro de esta compleja red de fuerza, se da una cuenta que bajo el ángulo jurídico, el poder estatal es la más importante. (81)

3. CARACTERÍSTICAS DEL PODER DEL ESTADO

Las características del Poder de Estado, nos determina las formas de ser que adopta el poder y a través de las cuales el Estado se manifiesta dentro de la comunidad política; y son las siguientes:

1. SER UNO, siendo el Estado uno, su poder, considerado en su totalidad, ha de formar una unidad.
2. SER INCOMPARTIBLE, es decir, el Estado no puede compartirlo con nadie que no sea él mismo.
3. SER INALIENABLE, pues el Estado no puede enajenar lo que es esencial para él sin dejar de existir.
4. SER IMPRESCRIPTIBLE, por ser esencialmente inalienable y porque no pudiendo el Estado renunciarlo expresamente, sin dejar de ser tal Estado, menos podrá presumirse esa renuncia.
5. SER SOBERANO, esto es, ser supremo en su esfera, de modo que, dentro de ésta, no tiene superior, y

(81)

Ibidem, 397

6. SER INVIOLOABLE, ya que de lo contrario no sería soberano, ni cumpliría su finalidad.

Sostener que los mandatos del Estado deben ser inviolables, aunque manden la injusticia o se extralimiten de las funciones que al Estado competen en virtud de sus fines, es caer en cesarismo, absolutismo, que son forma de tiranía y que pueden darse en cualquier forma de gobierno.

En realidad, el problema es difícil de resolver de no admitir un poder moral superior al del Estado y capaz de decidir cuando la regla dictada por éste y que quiere imponer es o no justa, pues si el mismo Estado es el llamado a decidir sobre ello, será juez y parte al mismo tiempo.

3.1 Características del Poder Estatal

A lo largo de la historia, los diversos pueblos se presentan dotados de una específica organización política; en todos y cada uno de ellos hay una organización del poder; pero sólo en la Edad Moderna esa organización se constituye en régimen de Estado, en que la organización del poder tiene características que no se dan en las sociedades políticas anteriores.

El Estado Moderno manifiesta su sustancia política en la medida en que populariza su idea sobre estos tres conceptos: A) La estructura del poder, B) la imputación del poder a la sociedad como cuerpo político, C) la nacionalización del poder y D) la institucionalización del poder. (82)

(82)

FERNÁNDEZ MIRANDA, TORCUATO. Ob. Cit. págs. 243-248

A) La estructura del poder del Estado pretende establecer relaciones políticas jurídicamente definidas entre gobernantes y gobernados; por eso culmina en Estado de Derecho. Esa estructura será cualificada en el Estado Moderno.

B) Consciente de que la sociedad necesita un poder, sin el cual no sería posible la convivencia política, pero igualmente sabedor que el poder ha de estar en función de la libertad, el hombre busca en el proceso histórico de creación del Estado, que la subordinación de hombre a hombre es sustituida por la integración de las relaciones de poder en una entidad o instrumento del poder al servicio de la sociedad y no sobre ella.

C) La nacionalización del poder es la operación jurídica por la cual el poder político es transferido de la persona de los gobernantes a un entidad: el Estado. El efecto de esta operación es la creación del Estado como soporte del poder y los individuos que ejercen su función como gobernantes.

D) La institucionalización aparece como creadora de una forma especial de poder: El Estado en cuanto entidad que encarna el poder despersonalizado. Como dice Burdeau, el Estado es, ante todo, el poder institucionalizado por extensión, es la institucionalización considerada en sí misma, en la que el poder encarna.

El fenómeno de institucionalización del Poder consiste esencialmente, en que el poder se disocia de los individuos que pasajeramente asumen su carga, para ser atribuido a una entidad permanente, el Estado, a la cual son imputados en lo sucesivo todos los actos realizados por los agentes en ejercicio del poder. (83)

(83)
BURDEAU, GEORGE. Ob. Cit. págs. 292-293

Los principales motivos que conducen a la institucionalización del poder son el deseo de asegurar la estabilidad del poder al mismo tiempo que la certidumbre del título de aquellos que pretenden ejercerlo.

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La división de Poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuo inmóvil; sino una institución política, proyectada en la historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado. (84)

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron los principios a una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. (85) De las varias formas combinadas que descubrió en la constitución romana, Polibio dedujo la forma mixta de gobierno. (86) En presencia de la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible incluyó en el órgano legislativo.

(84)

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 18a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1992, págs. 211-212.

(85)

ARISTÓTELES: La Política; Libro VI, Capítulos XI, XII y XIII. POLIBIO: Historia de Roma; Libro VI, Capítulo XI.

(86)

POLIBIO. Historia de Roma; Libro VI, Capítulo XI.

En el período renacentista, los escritores políticos, como Maquiavelo, justifican el poder absoluto de un sólo individuo, lo que no permite una separación de poderes... La teoría de la separación de poderes alcanza un relieve significativo en el inglés John Locke, que distingue y separa los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, es preciso llegar a Montesquieu. (87)

La doctrina de la separación de poderes ha sido ampliamente, estudiada y ya desde Locke se reconocía la imposibilidad de que la separación fuese radical, igualmente Blackstone admitía las ventajas de una mezcla circunstancial de las funciones legislativas y ejecutiva; (88) en fin que, que todas las consideraciones anteriores a la Edad Moderna, constituyen precedentes y es hasta esta época en que encontramos las fuentes inmediatas de la doctrina de la separación de poderes.

De las ideas de Coke surge nitidamente la diferencia de funciones y de órganos. Porque si sólo los jueces y no el rey, podían fallar las causas civiles y penales, quería decir que las funciones jurisdiccionales estaban encomendadas a un órgano independiente del monarca, titular éste de la función gubernativa. Y si el rey mismo estaba bajo la ley, entonces la ley, emanada del Parlamento, era ajena y aún superior a la voluntad del soberano.

(87)

MARQUET GUERRERO, PROFIRIO. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975. pag. 147-148

(88)

POSADA, ADOLFO. Tratado de Derecho Político. Tomo I. Madrid, 1935. pág. 466

La supremacía absoluta de la ley, que preconaba Coke, engendró alternativamente, en los años sucesivos, el absolutismo regio, el absolutismo parlamentario y la dictadura de Crowell, lo que permitió advertir que era necesario establecer una fórmula armónica de equilibrio entre el poder que hace la ley y el que la ejecuta. Esto fue lo que buscó Crowell en su "Instrumento de Gobierno", estatuto que inspiró a Locke su teoría de la división de poderes.

A partir de 1776, en que aparecen las primeras constituciones de los Estados que iban a integrar la Unión Americana, todos los documentos constitucionales de la Europa continental y de América acogen la división de Poderes como elemento esencial de su organización. Y no satisfechas con instituir los tres Poderes, algunas de las primitivas constituciones formulan doctrinariamente el principio. Así la Constitución de Massachusetts, de 1780, declara que el motivo de separar los Poderes en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial, es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres. Y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que votó la Asamblea Constituyente de Francia de 1789, se asienta esta categórica afirmación: "Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de Poderes determinada, no tiene Constitución". (89)

Las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, consagraron también el principio de la división de poderes, pero no siempre en la misma forma. León Duguit considera que la teoría de la separación de poderes adoptada por los primeros constituyentes franceses resultó una interpretación exagerada de las ideas de Montesquieu, quien no consideró que los órganos investidos de las tres funciones estatales "...deberían ser tres órganos dotados

(89)

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit. págs. 213-217

de una parte de la soberanía, absolutamente independientes uno de otro, y sin posibilidad de una acción recíproca".

4.1 Diferentes Teorías acerca de la División de Poderes

A partir de Locke surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser, la principal limitación externa de las garantías individuales. (90)

Según Locke, para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado". (91)

Según Locke en los Estados bien ordenados el poder legislativo reside en manos de diversas personas, las cuales, debidamente reunidas, gozan ellas solas o conjuntamente con otras, el poder de hacer las leyes; "... más estas, de nuevo se separan y sujetas quedan a las leyes; que hicieran ellas mismas, lo cual es otro vínculo estrecho que les induce a cuidar de hacerlas por el bien público"; sin embargo, como las leyes hechas así en breve tiempo tienen fuerza constante y necesitan perpetua ejecución, es necesario que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes vigentes. Así acaece que aparezcan

(90)

ibidem, 212

(91)

LOCKE, JOHN. Ob. Cii. Capítulo XII

a menudo separados el poder legislativo y ejecutivo". Aquí expone Locke claramente la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, como hacedor y aplicador de las leyes, respectivamente; esta distinción constituye una de las más valiosas aportaciones del autor del "Ensayo sobre un Gobierno Civil" a la Ciencia Política y al derecho constitucional.(92)

Según Locke, otro poder en cada Estado al que corresponde "el poder de paz y guerra", ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república; y puede llamarse federativo. Los poderes ejecutivo y federativo son diferentes y sin embargo, se hallan casi siempre unidos; ello es debido a que ambos requieren la fuerza de la sociedad para su ejercicio, ya que de hallarse los poderes ejecutivo y federativo en diferentes manos y por tanto bajo mandos también diferentes, "podría en algún tiempo y causar desorden y ruina". (93)

Piensa Locke que, aunque el legislativo sea el poder supremo, "siendo poder fiduciario para la consecución de ciertos fines, permanece todavía en el pueblo el poder supremo de remover o alterar el legislativo, cuando desembriere funcionar éste contrariamente la confianza en él depositada". Por otra parte, si bien no es necesario ni conveniente que el legislativo goce de existencia ininterrumpida, sí es indispensable que el ejecutivo la tenga, ya que siempre es necesaria la ejecución de las leyes. Lo mismo sucede con el poder federativo. (94)

Locke considera un cuarto poder que es el de la prerrogativa: Ese poder de obrar según discreción para el bien público, sin prescindir de la ley y aun a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa.

(92)

MARQUET GUERRERO, PROFIRIO. Ob. Cit. pág. 151

(93)

LOCKE, JOHN. Ob. Cit. págs. 94-96

(94)

Ibidem,97-100

La prerrogativa, pues, consiste en el permiso otorgado por el pueblo a sus gobernantes para que hagan diversas cosas por libre elección cuando la ley no diga nada al respecto, y aún a veces también contra el texto de la ley". ...por el bien público y con aquiescencia de las gentes en aquella iniciativa".

El mismo Locke considerado como el primero que advierte la utilidad de la separación de los poderes, en el fondo expone simplemente una teoría de distinción de funciones ya que de los cuatro poderes que destaca en su obra, el monarca, titular del ejecutivo, retiene tres de ellos y aún participa en la función legislativa, aunque se haya sometido a la ley.(95)

Es hasta Montesquieu que hallamos la verdadera formulación moderna de la separación de poderes, ya que no se limita a discernir los poderes por medio de una distinción abstracta o racional de las funciones.

De lo que Montesquieu se preocupa especialmente es de separar el ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes, incluso, a decir verdad, no distingue las funciones sino desde el punto de vista de esta separación práctica, que según él debe reinar entre ellas. Su teoría es pues, franca, y quizá exclusivamente, una teoría orgánica de poderes; y desde este punto de vista, no deja nada que desear en cuanto a su precisión.

La doctrina de la división de poderes no opera sobre el vacío histórico, sino sobre la experiencia inglesa, interpretada con un esquema racional que la trasciende hasta

(95)

CARRÉ DE MALBERG. Teoría General del Estado. Traducción de José Lion de Petre, F.C.E., México, 1948. pag. 741-742

formar una doctrina de tipo general. En efecto, durante el siglo XVIII, la constitución inglesa llama la atención de los observadores por sus "pesos", "controles", "frenos", "obstáculos", etc., entre los poderes, y en un siglo dominado por la idea del equilibrio mecánico esta circunstancia era altamente estimada.

Reduciendo a sistema racional la realidad británica tal como él la interpretaba, Montesquieu establece los siguientes postulados:

a) Cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) ha de tener un titular distinto (poderes);

b) en el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y de vetos. (96)

Este sistema aparece como resultado de un proceso lógico-racional para asegurar la vigencia de la libertad.

La doctrina de los poderes del Estado se caracteriza por el dualismo entre su tendencia teórica y su tendencia política; pues cuando se enseña que si bien el poder del Estado es unitario e indivisible, se compone sin embargo, de tres poderes coordinados, no se hace sin la idea oculta de allanar el camino por medio de la teoría, a una distribución técnica de los tres poderes o funciones entre tres órganos o grupos de órganos aislados unos de otros y jurídicamente independientes. (97)

(96)

GARCÍA PELAYO, MANUEL. Ob. Cit. págs. 154-156

(97)

KELSEN, HANS. Ob. Cit. pág. 334

Según Hauriou, Montesquieu entendió el sentido de la separación de poderes en un sentido flexible, que entraña la colaboración de los mismos poderes en el cumplimiento de las mismas funciones. Montesquieu insiste mucho en la necesidad de separar el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial; insiste igualmente sobre la idea que la separación de poderes tiene por fin lograr una disposición de las cosas mediante la cual, el poder limite al poder y también sobre la idea de que cada uno de los poderes debe tener la "facultad de moderar a los demás poderes, y esta moderación de unos a otros , lleva - según Hauriou-, a la idea de la colaboración entre ellos. (98)

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

La Doctrina de Montesquieu podría interpretarse más que como una división a separación de poderes, como una separación de poderes, como una separación de funciones asignadas a diferentes órganos del Estado, dentro de una esfera de competencia para cada uno de ellos. (99)

(98)

HAURIU, MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional.
Traducción de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, 1927. págs. 377-379

(99)

MARQUET GUERRERO, PROFIRIÓ. Ob. Cit. págs. 157-158

Según Hauriou, Montesquieu entendió el sentido de la separación de poderes en un sentido flexible, que entraña la colaboración de los mismos poderes en el cumplimiento de las mismas funciones. Montesquieu insiste mucho en la necesidad de separar el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial; insiste igualmente sobre la idea que la separación de poderes tiene por fin lograr una disposición de las cosas mediante la cual, el poder limite al poder y también sobre la idea de que cada uno de los poderes debe tener la "facultad de moderar a los demás poderes, y esta moderación de unos a otros , lleva - según Hauriou-, a la idea de la colaboración entre ellos. (98)

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

La Doctrina de Montesquieu podría interpretarse más que como una división o separación de poderes, como una separación de poderes, como una separación de funciones asignadas a diferentes órganos del Estado, dentro de una esfera de competencia para cada uno de ellos. (99)

(98) HAURIU, MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional. Traducción de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, 1927. págs. 377-379

(99) MARQUET GUERRERO, PROFIRIO. Ob. Cit. págs. 157-158

5. TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

La Constitución de Cádiz introdujo la técnica de la división de poderes, pues se le agregaron a la Audiencia sus anteriores funciones políticas y gubernativas, dejándola como una corporación exclusivamente judicial, y se efectuaban procedimientos electorales para los cargos municipales, para las diputaciones provinciales y para los diputados de las Cortes ordinarias de 1813. Esta Constitución de efímera vigencia se inspiró principalmente en la Constitución de 1791.

El poder legislativo se depositó en las Cortes -asamblea unicameral integrada por diputados electos popularmente mediante sistema indirecto de tres grados- aunque se otorgó al rey la facultad de iniciativa y un derecho de veto suspensivo. El poder ejecutivo hizo radicar en el monarca, quien al ser constitucionalmente irresponsable, era auxiliado en la función gubernativa por siete secretarios de despacho, a quienes el rey nombraba y removía libremente; dichos funcionarios tenían la facultad del refrendo y eran responsables ante las Cortes. Para la función jurisdiccional se establecía un sistema de tribunales en cuya cúspide se encontraba un Supremo Tribunal de Justicia. (100)

En México los Elementos Constitucionales de Rayon consideraban ya la división de poderes. En su artículo 5o. establecían que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, que reside en la persona del señor don Fernando VII y que su ejercicio correspondía al Supremo Congreso Nacional Americano, llamado también Junta Suprema. En los Elementos del órgano legislativo era preponderante, como puede deducirse de la

(100)

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingan, en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan, México, 1965, pág. 514

lectura del artículo 21: "aunque los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlos".(101)

Un antecedente importante de la Constitución de Apatzingán es el reglamento para la reunión del Congreso de Chilpancingo, expedido por Morelos el 11 de septiembre de 1814, pues en él se consigna un esquema de la organización de los poderes. Efectivamente, su artículo 13 exigía la vigencia de la división de poderes, prescribiendo que tan luego que se integrara el Congreso Constituyente, en su primera sesión se procedería a la distribución de poderes, reteniendo el Congreso sólo el legislativo. El ejecutivo se debía consignar al general que resultase electo generalísimo y el judicial a los tribunales entonces existentes. El generalísimo era titular tanto del derecho de iniciativa en el proceso legislativo, como del veto. (102)

El punto quinto de los "Sentimientos de la Nación", leídos por Morelos en la apertura del Congreso de Chilpancingo, decía:

La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad. (103)

(101)

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa, México, 1992. pág. 2

(102)

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Ob. Cit., págs. 516-51

(103)

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit., pág. 26

En la Constitución de Apatzingán apareció, naturalmente, la idea de atribuir las distintas emanaciones de la soberanía a tres órganos, evitando su concentración en uno solo. El artículo 11 establecía: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarla a los casos peculiares". Este parcelamiento de las potestades de la soberanía buscaba evitar su concentración y con ello la tiranía. El artículo 12 establecía: "Estos tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una persona, ni por una sola corporación".

Las tres potestades eran depositadas en tres corporaciones: el Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (artículos 44 y 48); esta corporación era de naturaleza provisional ya que resignaría sus funciones en una representación nacional, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional (artículos 232 a 236).

Héctor Fix Zamudio opina que la Constitución de Apatzingán consagró el principio de la división de poderes siguiendo las ideas de Montesquieu, si bien en ella predominaron las ideas de Rousseau, pues el Supremo Gobierno goza de una supremacía casi absoluta frente a los otros dos supuestamente supremos órganos de autoridad. (104)

En 1823 se expide el llamado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, el cual establecía en su artículo 23: "El sistema del gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; que son incompatibles

(104)

FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. Valor Actual del Principio de la División de Poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917, en: Boletín del Instituto de Derecho Comparado", Núms. 58-59, México, 1967. pág. 35

en una misma persona o corporación". El legislativo residía en la llamada Junta Nacional Instituyente; el ejecutivo en el emperador, cuya persona se consideraba sagrada e inviolable, responsabilizándose únicamente de los actos de su gobierno a sus ministros, los cuales autorizarían dichos actos para que tuvieran efecto. Finalmente, el judicial residía en los tribunales erigidos por la ley; el Reglamento se refiere expresamente a los tribunales de primera y de segunda instancia y al Supremo Tribunal de Justicia.

Los artículos 9 y 20 del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, son una muestra más de que el constitucionalismo mexicano siempre ha entendido el poder estatal como único e indivisible, de manera que la división de se refiere sólo a su ejercicio. (105)

La Constitución del 4 de octubre de 1824, primera que adoptó en México el sistema federal, consiguó con una gran claridad la división, para su ejercicio, del supremo poder de la federación. Decía el artículo 6: "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". El sistema federal establecido por esta Constitución requería que la organización de los poderes fuera doble, como lo sigue siendo en nuestro actual Estado federal, pues debe hacerse tanto en la federación como en las entidades federativas. El poder legislativo federal, por necesidad dado el sistema federal, se depositó en un congreso general dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El poder ejecutivo federal se depositaba en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aunque se nombraba también un vicepresidente para substituirle en caso de inhabilitación física o moral. Finalmente el poder judicial federal

(105)

DE LA CUEVA, MARIO. La Constitución de 5 de Febrero de 1857. El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX. México, 1957. Tomo II. págs. 1244 y 1245

residía en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. Los poderes de las entidades federativas debían integrarse en forma análoga, si bien el legislativo podía componerse de una sola cámara y el ejecutivo podía ser pluripersonal. (106)

Según Lanz Duret, la supremacía del poder legislativo puede verse en la Constitución de 1857, sobre todo en la versión original y en mucho menor medida en la versión original de la Constitución de 1917; sin embargo, en realidad el órgano supremo y preponderante es el presidente de la República, es decir, el poder ejecutivo.

La Constitución de 1857 consignó como excepción a la prohibición del otorgamiento de facultades legislativas al ejecutivo, únicamente la que establecía el artículo 29 referido al llamado estado de emergencia y de suspensión de garantías.

Por otra parte, según dice Fix Zannudio,

...se introduce definitivamente la instancia del juicio de amparo, que significaba una sutil preeminencia del poder judicial federal sobre los otros dos, y se aceptó por el constituyente sin una conciencia clara del alcance de este control judicial.

Originalmente la Constitución de 1857 estableció una separación bastante marcada entre las funciones del legislativo y las del ejecutivo, con cierto predominio del primero, por medio de un sistema que combinaba el presidencialismo norteamericano con el parlamentarismo europeo, sistema que, por otra parte, no funcionó sino hasta 1867 en que triunfó la república, tras la guerra de Reforma y la intervención francesa, época ésta en la

(106)

ibídem.

que se tuvo que vivir con apoyo en el uso de facultades extraordinarias en favor del titular del ejecutivo, para entonces Benito Juárez.

Durante el porfiriato la Constitución fue reformada en numerosas ocasiones, la última en 1904 elevando a seis años el periodo presidencial y estableciendo nuevamente la vicepresidencia. Además, el congreso, sin expresa reforma constitucional, fue cediendo facultades al presidente de la república "...hasta convertirse en un instrumento dócil y tolerante, rompiéndose el delicado equilibrio logrado en 1874, y concentrando casi todo el poder nacional en el presidente de la república". (107)

En la Constitución de 1917 se ratificó expresamente, desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza el 1º de diciembre de 1916, el principio de la separación de poderes, consignándose nuevamente un título, el tercero, formado por un solo precepto denominado "De la división de poderes". Buscando evitar volver a caer en el vicio de la concesión de facultades legislativas al ejecutivo, fuera de los casos de emergencia, se aclaró expresamente que tal delegación no era procedente sino en los supuestos y condiciones establecidos por el artículo 29, que regula, en la Constitución vigente, al igual que en el artículo de igual número de la Constitución de medio siglo, los requisitos de las situaciones de peligro o grave conflicto para el país.

El 17 de enero de 1917 se aprobó el precepto por 143 votos contra 13.

El constituyente buscó el equilibrio entre los poderes que consideró alterado en la Constitución de 1857, reforzando al ejecutivo federal en varias direcciones; éstas son según Fix Zamudio:

(107)

MARQUET, GUERRERO, PROFIRIO. Ob. Cit., pág. 169

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

a) Estableciendo la elección directa de su titular.

b) Modificando el sistema de responsabilidad oficial, tomando en cuenta, en forma particular, al presidente de la república.

c) Limitando el funcionamiento del poder legislativo, reduciendo los dos periodos de sesiones que establecía la Constitución de 1857, a uno solo.

d) Restringiendo la atribución de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias al supuesto de delitos oficiales o del orden común de los altos funcionarios, siempre que estuviere instruido el proceso por la comisión del gran jurado.(108)

Respecto al poder judicial, éste se depositó en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de Querétaro.

En resumen, citaremos cronológicamente las siguientes disposiciones relativas al principio de la división de poderes, analizadas por Felipe Tena Ramírez en su obra "Leyes Fundamentales de México (1808-1992)".

1.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (10 de enero de 1823)

(108)

FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. Ob. Cit., págs. 46-50

Artículo 23: "El sistema del gobierno político mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación"

2.- Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.

Artículo 9º: "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona o depositarse el legislativo en un individuo".

3.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.

Artículo 6º: "Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".

4.- Bases Constitucionales expedidas el 15 de diciembre de 1835.

Artículo 4º: El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones".

5.- Proyecto de Reformas Constitucionales (30 de junio de 1840).

Artículo 6º. "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuara dividido en legislativo, ejecutivo y judicial".

6.- Proyectos de Constitución de 1842.

Artículo 5º: "El ejercicio del Poder Público se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que dos o más de éstos poderes puedan reunirse en una sola corporación ó persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo".

Artículo 27: "La facultad de elegir a sus representant es un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía. Este poder lo ejerce de derecho y por medio de sus colegios electorales en las épocas fijas y casos que designa esta Constitución".

Artículo 33: "Cada cuatro años se renovará el censo de población de los departamentos y por él se computará el número de sus representantes".

7.- Bases Orgánicas de la República Mexicana del 15 de junio de 1843.

Artículo 5º: "La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo".

8.- Constitución Federal de 1857.

Artículo 50: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona".

9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Artículo 49: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

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

10.- Reformas a la Constitución de 1917 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de agosto de 1938.

Se reforma el párrafo segundo quedando: " En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

11.- Reforma Publicada en el Diario Oficial del 16 de enero de 1952.

Se reforma el párrafo segundo quedando: "..., salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

12.- En el texto actual se vuelve a la disposición constitucional de 1917, referente al segundo párrafo. para quedar finalmente como a continuación se indica:

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

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

La teoría de la División de Poderes nos plantea, al menos así lo consideramos una nueva opción para el Estado Moderno y más aún para el ejercicio del Poder Político; es decir, a través de éste capítulo se pretendió dar un panorama general de lo que es el poder, su ejercicio y su transformación, lo cual nos permitió comprender que el poder en sus orígenes surge desde la existencia del hombre sobre la faz de la tierra y que con posterioridad por cuestiones religiosas se le asignó un origen divino.

La convivencia humana marca la necesidad de organizarse y necesariamente de tener "alguien" que dirija los intereses del grupo hacia fines específicos, los cuales se centraron en el bien común de la sociedad. Sin embargo, a medida que el ser humano ha evolucionado -no hablemos únicamente de cambios a nivel personal, sino en el aspecto económico, político y social- se vio obligado a transformarse y por ello cambio sus estructuras políticas y por consiguiente sus instituciones jurídicas, la historia así lo demuestra.

La doctrina que desarrollo Montesquieu en su momento viene a confirmar lo que varios doctrinólogos entre ellos Aristóteles ya planteaban. Es decir, que desde la antigüedad se consideró que el poder público debía ejercerse por diferentes órganos que permitirían su buen funcionamiento para lograr así el bienestar de la comunidad.

Nos referimos al ejercicio del poder para establecer que la división del mismo no se ha agotado realmente en forma total; para ello no es necesario trasladarnos a otro país o a otros hemisferios, la muestra la tenemos en nuestra Nación.

"El Poder detiene al Poder sin embargo el poder por su misma naturaleza en ocasiones no se logra contener y constantemente cuando estamos frente a la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, notamos que aún a umbrales del siglo XXI, en México no se ha logrado equilibrar el ejercicio del poder político y por lo tanto el principio de la

división de poderes queda como una institución jurídica, cuya eficacia no ha quedado demostrada, pues la misma Carta Constitucional Federal consigna bajo sus artículos respectivos la intervención excesiva de un poder sobre otro.

No descartamos la idea de que la división de poderes sea tajante y definitiva, ya que la existencia de ellos se encuentra vinculada estrecha y necesariamente debe existir una colaboración constante y efectiva, que garantice al mismo tiempo los principios republicanos y democráticos.

III. MARCO CONSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

Por "poder ejecutivo" se entiende la "función ejecutiva" a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional, el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado.

Según esta indebida pero naturalizada concepción, el poder ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario denominado "presidente" o por un cuerpo colegiado que se llama "gabinete", que a su vez se encuentra presidido por un primer ministro en regímenes monárquicos o republicanos.

El Poder Ejecutivo es una función pública administrativa, o sea, una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado.

El Poder Ejecutivo federal, como función administrativa del Estado mexicano, lo "depositan", es decir, lo encomiendan o confían a una sola persona. Por consiguiente, el poder ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni éste es su "jefe" como indebidamente suele llamársele, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "secretarios del despacho" que tienen asignada una determinada competencia en razón de los ramos de la administración pública.

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo supremo estatal, en el presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales, unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado, no dependiente de la asamblea legislativa sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y en cuyo ámbito goza de una amplia autonomía que lo releva del carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales, como son las leyes o decretos.(109)

De lo anterior, y en contraposición con el Catedrático Burgoa, desprendemos que la independencia entre Congreso y Poder Ejecutivo es inexistente, no obstante coincidimos en que hay un fuerte vínculo entre ambos poderes; que al mismo tiempo le permite al Poder Ejecutivo intervenir no sólo legalmente sino además políticamente para efecto de que sus iniciativas legislativas superen cualquier obstáculo y por consiguiente sean aprobadas.

1. CARACTERÍSTICAS

El estudio del Poder Ejecutivo lo realizaremos en función de sus características y atribuciones, porque de ahí se desprende el ejercicio de la actividad gubernamental en el plano Federal.

(109)

BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. Editorial Porrúa, México, 1992, págs. 712-713

La diferencia entre las características y las atribuciones estriba en que las primeras son decisiones político fundamentales que el constituyente originario (110) impone a la figura presidencial, no admite más interpretación o modificación que la procedente del propio poder constituyente; además son de inexcusable observancia frente al ejercicio del poder ejecutivo, a diferencia de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89 al Presidente de la República, el cumplimiento de las mismas queda en gran medida a criterio de los ejecutivos.

Con relación a sus características, a continuación enumeraremos cada una de ellas y daremos la explicación correspondiente.

a) Carácter Unipersonal

Según el artículo 80 "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La expresión de supremo poder ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes. Así en los Elementos Constitucionales de Rayón se menciona el "supremo congreso", y en la constitución de Apatzingán se habla de "supremo congreso", "supremo gobierno" y de "supremo tribunal de justicia". Lo único curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto del poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo,

(110)

Constituyente Originario es el órgano legislativo encargado de adicionar y reformar a la Constitución.

pero subsistiendo en la expresión de la Suprema Corte de Justicia. (111)

Luego entonces, así consagra nuestra Constitución al Ejecutivo Unipersonal, que reside en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo plural que reside en varias. Este último no tiene sino escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues de las constituciones modernas solamente la suiza merece mencionarse entre las que lo admiten.(112)

En el análisis histórico constitucional mexicano, ha existido otra manifestación del ejercicio del poder, la cual correspondió al triunvirato ejecutivo que asumió estas funciones a la abdicación del emperador Iturbide el 19 de marzo de 1822. Este cuerpo colegiado, fue incluso, el promulgante de la primera constitución mexicana, el 4 de octubre de 1824.

Y es que mientras el Poder que hace la ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un sólo individuo, al hacer la ley se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia la ley debe ser un acto madurado y seguro, de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un sólo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.

(111)

CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo Mexicano. 12a. de Edit. Siglo Veintiuno, editores S.A., México, 1994, pág. 45

(112)

Con anterioridad explicamos ampliamente lo referente al gobierno directorial, el cual se ejerce a través de un cuerpo colegiado en Suiza.

Claramente se refiere el precepto que comentamos al titular unipersonal del Ejecutivo, que es el Presidente de la República. No incurramos, por lo tanto, en el común error de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente.

Es evidente que para conservar la unidad y la autoridad tan indispensables para el desempeño de las funciones administrativas se necesita que se dejen a cargo de un sólo titular, pues el freno político contra los abusos de poder y de usurpación de funciones en que este último pudiera incurrir no está en subdividir el mando entre varias personas, sino en la limitación expresa de facultades para el órgano de ejecución y en el otorgamiento de otras que lo balancee con los demás poderes de la Federación. (113)

Además, es importante destacar que en nuestra forma de gobierno el poder ejecutivo genéricamente hablando corresponde dentro del ámbito de sus respectivas competencias a un doble orden jurídico; es decir, el federal y el local.

Del Ejecutivo Federal se han mencionado varios aspectos, por lo tanto, ahora nos corresponde señalar al Ejecutivo Local. "La facultad ejecutiva local se deposita, en el gobernador; pero ello no excluye que a los poderes legislativo y judicial, de la misma manera que se hace en el ámbito federal, les sean asignadas diversas funciones de naturaleza ejecutiva.

(113)

LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro tiempo, 3a. reimp. Edit. Continental, 1972, pág. 207

En los Estados existe un tercer titular de la función ejecutiva: los miembros de los ayuntamientos: ellos complementan la constitución general (art. 31 frac. II), algunas leyes federales, la constitución particular de su entidad, las leyes locales, los bandos de policía y buen gobierno y demás órdenes, acuerdos y resoluciones que emiten. (114)

A mayor abundamiento, respecto al tercer titular de la función ejecutiva, o sea del ayuntamiento, su existencia se encuentra determinada en la Constitución Federal en su artículo 115 fracción I, al indicar que: "Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

b) Elección Directa

La elección consiste en el acto por virtud del cual, mediante voto, en la fecha determinada por la ley o por los órganos competentes, eligen a quienes han de gobernar. Son de elección popular los diputados, senadores, presidente de la república, representantes a la asamblea del Distrito Federal, diputados locales, gobernador y miembros de los ayuntamientos. En el siglo pasado lo fueron los magistrados y jueces, tanto federales como estatales. (115)

(114)

ARTEGA NAVA, ELISUR. Derecho Constitucional: Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pág. 361

(115)

ibidem, 368

Según el artículo 81 de nuestra Ley Fundamental indica: "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

En el caso del Ejecutivo Federal, el sufragio es directo, universal, libre y secreto. Por lo tanto la elección se realiza en razón del que obtenga la mayoría de los votos a nivel nacional, es elegido presidente quien tiene la mayoría de los votos populares.

En cambio, en el sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato.

El presidente de la república debe ser electo popularmente; desde 1917 la elección es indirecta, durante todo el siglo pasado y parte de éste fue indirecta en primer grado; existió un procedimiento similar al que todavía opera en los Estados Unidos de América, en que los electores primarios, es decir la ciudadanía, eligen electores secundarios y éstos a su vez, eligen, por mayoría de votos al presidente.

La elección se hace, en principio, escogiendo uno de los candidatos que postulan los partidos políticos en ejercicio; ello no impide, si así lo consideran conveniente, emitan un sufragio por un candidato no propuesto por un partido; en éste caso deben anotar el nombre completo del individuo de su predilección; así lo requiere expresamente la ley y esto es así no obstante que la población mexicana es analfabeta o semianalfabeta en una inmensa proporción; no es suficiente con que de manera indubitable se identifique, se requiere el nombre completo. Los partidos políticos legalmente son un instrumento para ser efectivo el principio democrático, no son la única vía; la ley hace que en la realidad lo sean.

c) Sujeción a un periodo Constitucional

El lapso de tiempo del ejercicio del presidente de la república, lo determina el poder constituyente, más no la presencia del titular. Es decir, la duración del cargo presidencial se establece en el artículo 83 de la Constitución Federal al señalar que: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o de diciembre y durará en él seis años..

Para la constitución el desarrollo político del país es cíclico, es a través de periodos idénticos, perfectos y regulares; siempre se vuelve al mismo sitio. El determinar la duración de un periodo presidencial no se ha dejado al criterio de los órganos constituidos; no se puede fijar una ley ordinaria. Implicaría graves riesgos. (116)

"El artículo 87 norma que al tomar posesión del cargo deberá prestar ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la unión; y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande".

La protesta es de carácter formal, en ella va implícita la manifestación pública de la subordinación del presidente al orden jurídico. Desde este punto de vista, y con base en los artículos 83 y 85, el presidente lo es desde el día 1o de diciembre.

(116)

Ibíd.,361

Desde luego el presidente debe prestar la protesta lo antes posible. Por ello reiteramos la conveniencia de que lo haga el 30 de noviembre. Si un presidente no rinde la protesta y pasan así varios días, el congreso le debe solicitar que lo haga, y si no accediera, sería causa de responsabilidad del presidente.

Desde una panorámica de carácter sustancial, queremos destacar que la protesta formal de "guardar y hacer guardar la Constitución ..." que señala la Ley Fundamental, debería llevar implícita no sólo la subordinación del Presidente de la República al orden jurídico sino, además una responsabilidad legal; es decir, no basta que se encuentre plasmada en el texto constitucional la fórmula jurídica señalada, y que cada inicio de sexenio se haga manifiesta por el Presidente de la República, sino que en nuestros tiempos tan convulsionados políticamente; se hace necesario el cumplimiento irrestricto de respeto a la Constitución y a las leyes que de emanan.

A nuestro juicio, el Congreso de la Unión (como representante del pueblo) debería realizar una evaluación final a la conclusión de cada periodo de gobierno, para determinar si el mandatario cumplió con los objetivos planteados al inicio de su gestión y si el ejercicio de sus actos al frente de la administración pública se apegaron a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (valores que se debe salvaguardar por todo servidor público en el desempeño de sus funciones).

Si después de tal evaluación, el Congreso de la Unión comprueba que el exmandatario no cumplió con los objetivos previstos por su gobierno y que su gestión ha provocado crisis económica y financiera, y demás desestabilidad política y social; se le finque la responsabilidad respectiva conforme al título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

d) Sustitución Constitucional prevista

La forma de sustitución del Presidente de la República antes de iniciar su mandato o bien antes de la terminación del mismo, resulta ser un procedimiento complejo y por demás interesante de analizar.

Nuestra Constitución Política Federal señala que existen dos causas por las cuales el jefe del Ejecutivo a de ser sustituido, es decir, la falta absoluta y la falta temporal del titular.

No obstante, lo anterior, en este capítulo nos concretaremos únicamente a mencionar la fundamentación jurídica de tal característica, debido a que en subcapítulos posteriores haremos el correspondiente análisis.

La Constitución Política Mexicana prevé las distintas causas por las que existe la necesidad de sustitución, en sus preceptos 73 fracción XXVI, 79 fracción VI, 84 y 85 se plantean además los mecanismos legales para su aplicación.

e) No existe reelección

La garantía más eficaz que se ha encontrado en todas las naciones para impedir el absolutismo político está en la permanencia transitoria en el Poder de los Jefes de Estado, y para este fin nada es más acertado que instituir como principio fundamental, sin atenuaciones ni excepciones, el de la "No reelección". (117)

(117)

LANZ, DURET. Ob. Cit., pág. 211

La Constitución de 57 por un error imperdonable, quiso olvidar nuestra historia y las impacencias de nuestros políticos, reprodujeron el texto de la Constitución americana, estableciendo que el Jefe de Estado duraría en su encargo cuatro años, sin cortapisas de ningún especie para el futuro y permitiendo, en consecuencia, la reelección indefinida. Los resultados no podían ser otros que los que se obtendrán siempre en nuestro país cuando los presidentes intenten reelegirse o mantenerse en el poder de una manera indirecta o clandestina que equivale a lo mismo.

Juárez se reeligió indefinidamente desde 1857 hasta que murió en 1872, pero tuvo que sofocar varias rebeliones contra su continuismo en el gobierno. El Presidente Lerdo que lo sucedió, quiso reelegirse, pero fue derrotado por la revolución de Tuxtepec, encabezada por el General Díaz, al grito más popular que hay en la República: el de la "No reelección".

El General Porfirio Díaz, electo presidente en 1877, mediante un oculto compromiso con el Presidente Manuel González volvió en 1884 al poder, y después se reeligió invariablemente hasta 1911, instituyendo un gobierno personal omnipotente, que fue derrocado por la revolución antireeleccionista, de carácter esencialmente político en su iniciación, el año de 1910.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 fue antireeleccionista: se nutría de la experiencia de los últimos decenios y del espíritu del movimiento maderista: el resultado fue el artículo 83 constitucional. (118) Este último consagró, que el presidente "nunca podrá ser reelecto", por más que respecto al presidente sustituto o interino únicamente prohibía la reelección para el periodo inmediato.

(118)

CARPIZO, JORGE. Ob. Cit., pág. 56

El General Obregón, que había luchado contra la no reelección siguió un proceso idéntico al del general Díaz para llegar a la reelección, pues concluido su período presidencial en 1924 alcanzó en el de su sucesor la reforma de 1927 que limitó la prohibición para el período inmediato. El asesinato de Obregón, ocurrido un poco antes de entrar en su mandato cortó la trayectoria que repetía fatalmente Díaz. En 1933 regresó la constitución al punto de que la poderosa influencia de Obregón la había desviado, pero entonces consagró el principio de la no reelección en términos más amplios y absolutos que los primitivos, pues para cerrar la vuelta al poder del general Abelardo L. Rodríguez, quien en esa época era presidente sustituto, la segunda parte del artículo 83 quedó redactada en la forma que todavía conserva: "el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto". (119)

Nótese, pues, que la barreras levantadas por la constitución para impedir la permanencia definida en el poder son buenas sólo para aquellos presidentes que por carecer de fuerza bastante o por convicción, no son capaces de alcanzar la reforma de la constitución. Por eso es relativa y limitada la eficacia del principio consignado en la ley suprema.

Por otra parte, ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones públicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo este impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si este ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su

(119)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit., pag. 437-438

aptitud y que, carece de experiencia en el encargo.

Pero en México ha sido preciso implantar un principio, antidemocrático con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia. (120)

D) Ejercicio del poder mediante un secretariado

El Ejecutivo Federal gobierna a través de un secretariado: "el depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos ineludibles, que el presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública. En el sistema presidencial, esos funcionarios reciben el nombre de "secretarios de despacho" y las mencionadas entidades el de "secretarías de Estado" en que prestan sus servicios múltiples funcionarios y empleados cuyas categorías están jerárquicamente organizadas en relaciones de dependencia".

Nuestra Ley Fundamental establece en su artículo 90 que: "los negocios del orden administrativo estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos..."

Por lo tanto, la existencia de los Secretarios de Estado, se encuentra jurídicamente determinada en nuestro sistema gubernamental tanto en el ámbito constitucional como administrativo.

(120)

Ibidem,478

De lo anterior se desprende que, cualquier secretario puede ser legalmente autorizado para desplegar la función administrativa en los ramos de que se trate sin la injerencia del presidente, siempre que la Ley Suprema no reserve a éste, aunque no tuviese competencia legal para realizarlos, si responde políticamente de ellos y de sus consecuencias en los diversos campos de su incidencia. Con base en esa ficción; don Gabino Fraga sostiene que, merced a ella, "los actos de un Secretario de Estado no pueden jurídicamente ser revisados en la vía jerárquica por el Presidente de la República, porque falta esa jerarquía desde el momento en que el acto del Secretario es acto del Presidente. (121)

g) Refrendo

El refrendo se traduce en la facultad que tienen los Secretarios del Despacho de firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relacionados con el ramo administrativo de su encargo. (122) El refrendo tradicionalmente ha sido, en Derecho privado y público, el medio por el cual se legaliza algún acto proveniente de los órganos estatales, dando fe de la autenticidad de la firma de la persona que funja como titular.

En el artículo 92 Constitucional no existe expresamente el refrendo, sin embargo implícitamente la norma describe su existencia y la teoría constitucional específica sus finalidades en el campo jurídico, como las señaladas por el tratadista Tena Ramírez, cuando indica que el refrendo ministerial hace consistir en limitar la actuación presidencial y "trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del jefe de gobierno al ministerio refrendatario". La finalidad limitativa, que podría estar en la ineficacia de los actos del

(121)

Ibidem, 794-795

(122)

LANZ, DURET. Ob. Cit., pág. 253

presidente por negativa del refrendo según el precepto constitucional indicado, es más aparente que real, ya que, correspondiendo a este alto funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (Art. 89, fracc. II), bastaría la destitución del secretario retinente y la designación del sustituto adicto para que el consabido requisito de eficacia se satisficiera plenamente.

En lo concerniente a la otra finalidad del refrendo, consistente en la asunción de responsabilidad política por parte del secretario al otorgarlo, tampoco opera en nuestro sistema presidencial a consecuencia de la unipersonalidad del Ejecutivo, pues como dice el mismo Teña Ramírez, "El Presidente, es responsable, constitucional y políticamente, de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquél y son designados libremente por el mismo. No debemos olvidar que la irresponsabilidad política de los secretarios del despacho existe sólo a nivel jurídico, ya que en el ámbito de la facticidad esos funcionarios sí son políticamente responsables. Además, dicha irresponsabilidad no excluye la penal, que sí es jurídica, por los delitos del orden común y oficiales que puedan cometer. (123)

Efectivamente, al precisar la figura jurídica del refrendo nos queda claro que su permanencia en nuestro sistema presidencial es ante todo de carácter protocolario, su inclusión en nuestra Ley Fundamental la hace obligatoria; por ese motivo es una obligación del Secretario del ramo certificar a través del refrendo los actos del Presidente, sin embargo la negativa de tal certificación puede subsanarse, como lo ha señalado Teña Ramírez, a través de la destitución del Secretario que omite cumplir con tal obligación.

(123)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit., Pág. 746

Nos encontramos que esta característica resulta connatural a la figura presidencial, y su eficiencia se sintetiza en:

- 1.- Certifica la validez de despachos presidenciales.
- 2.- Constituye una exigencia sin cuya satisfacción pueden no ser obedecidas las órdenes presidenciales.
- 3.- Excluye la responsabilidad política del ejecutivo ya que el acto de refrendo traslada ésta al secretario de despacho signante.
- 4.- En su efecto, el ejecutivo federal y estatal en su caso, únicamente responden de conductas personales.

f) Enumeración de atribuciones constitucionales

La enumeración de facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal se han consignado en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son las que a continuación se citan:

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, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo

nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la 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 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 previene la fracción IV del artículo 76;

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

IX. (Derogada);

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; 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, inventores o perfeccionarios de algún ramo de la industria;

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

XVII. (Derogada);

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

XIX. (Derogada)

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En este punto nos concretamos únicamente a señalar de manera enunciativa todas y cada una de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Presidente de la República; en el próximo capítulo realizaremos ampliamente su análisis.

i) Responsabilidad constitucional limitada

En el último párrafo del artículo 108 constitucional, se dispone que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Además, en el artículo 109 se establece que cuando se trate del Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial. (124)

(124)

CARDENAS, RAÚL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. 4ª Ed. México, Edit. Porrúa, 1992. pag. 479

La fuerza del Presidente se revela en el texto constitucional, que al igual que a los reyes, lo libera de cualquier responsabilidad política; el rey no se puede equivocar, ni el Presidente de México tampoco.

En cuanto a los delitos comunes, sólo se podrá acusar al Presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En una ley reglamentaria del artículo 108 y siguientes, debía de precisarse cuales son los delitos graves del orden común por los cuales se podía intentar acción en contra del Presidente de la República, pero ninguna ley reglamentaria, lo ha intentado.

En la legislación comparada, el Presidente de la República es responsable de hechos criminales que se enumeran, y de conductas políticas que puedan dar lugar a la pérdida de la confianza en el primer magistrado, pero en nuestro país, al Presidente se le ha dado una fuerza y un poder, que nuestros autores lo equiparan a la de un rey absoluto, con la ventaja de que este poder está limitado a seis años; además, nuestra realidad nos revela, que en base a ese poder, ejercido sin duda con cierta discreción, no sería posible enjuiciar a un Presidente salvo que perdiera su fuerza política. (125)

Ante la insistencia de algunos constituyentes de 1917, en el sentido de que al Presidente se le hiciera responsable de violaciones a la Constitución; el licenciado Lizardi, con argumentos que han esgrimido los ideólogos de las monarquías constitucionales, sostuvo, en el Capítulo IV, que la responsabilidad recaía, en todo caso, en los secretarios de Estado, encargados de autorizar las leyes con su firma.

(125)

Ibidem, 493

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley reglamentaria de los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, son sujetos del juicio político los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como del manejo indebido de fondos y recursos federales o cuando los actos u omisiones de los citados servidores, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De acuerdo al artículo 7o. de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV. El ataque a la libertad de sufragio; V. La usurpación de atribuciones; VI. Cualquier infracción a la Constitución o leyes federales cuando cause perjuicio graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y VIII. Las violaciones sistemáticas a graves a los planes o programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Además el artículo 110 de la Constitución precisa que podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Titular del Órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos

Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Como es de observarse, el Presidente de la República está excluido de la clasificación de servidores públicos sujetos a juicio político y de las causales del mismo, por lo que consideramos conveniente que el legislador en la actualidad debería precisar en la Constitución y en su respectiva Ley reglamentaria que dicho mandatario sea responsable de las infracciones que pudiera cometer durante su gestión, ya que es impreciso el precepto constitucional; con ello nos evitaríamos sorpresas desagradables al finalizar cada sexenio.

Siguiendo lo preceptuado en la Constitución, la Ley de 39, distingue entre los delitos comunes y los delitos oficiales, y el artículo 13 se refiere exclusivamente a los delitos oficiales, de los que, en los términos del artículo 108 constitucional, no es responsable el Presidente de la República, sino sólo, repetimos, de delitos del orden común, traición a la patria; luego no le son aplicables ni los enumerados en el artículo 13 de la Ley de 39, ni los que menciona (no tipifica) el artículo 3º de la Ley de 79. (126)

Por otra parte, de acuerdo con nuestros antecedentes y legislación comparada, delitos comunes del Presidente de la República, son el cohecho y el peculado, correctamente definidos, así que la enumeración del artículo 22 Constitucional párrafo tercero* es insuficiente por lo que requiere que la ley Orgánica del 108, enumere los delitos

(126)

Ibíd., 494

* El artículo 22 Constitucional párrafo tercero señala al respecto que "quedan también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse por traición a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación, ... y a los reos de delitos graves del orden común".

comunes por los que debe responder del Presidente de la República y es lo que no se ha hecho.

Por lo que se refiere al Procedimiento de Declaración de Procedencia, esta encaminado a sujetar al servidor público al buen desempeño de la función pública, se aplica en relación a aquellas conductas punibles que den como consecuencia la comisión de un delito y en las que puede incurrir el servidor público durante el tiempo de su encargo. Es el procedimiento por el cual se desafora (separación de su empleo cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes), al servidor público en funciones para poder ejercitarle acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en su contra y que no se sustraiga al cumplimiento de la justicia.

El Procedimiento de Declaración de Procedencia se inicia por denuncia o querrela de particulares o por requerimiento del Ministerio Público.

El Presidente de la República se encuentra sujeto al Procedimiento de Procedencia, toda vez que de acuerdo al artículo 109 Constitucional sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

j) Rendición de un informe anual

Es una exposición que en forma escrita debe formular el presidente de la república y presentar anualmente al Congreso de la Unión, en el que se manifieste el estado general que guarda la administración Pública Federal. La Constitución de 1857 (art. 63) disponía que el presidente debería asistir al recinto del Congreso;...

La Constitución actual dispone en su artículo 69 que: "A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país".

Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso (art. 8o.) dispone que deberá tomar asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso; independientemente de lo anterior es de hacerse notar que una tradición constante y sin interrupciones indica que no es obligatorio rendir el informe por escrito y presentarse personalmente, sino que es imperativo que le dé lectura. (127)

2. REQUISITOS PARA ASPIRAR A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Es característico de los sistemas de gobierno presidencialista que sea la propia constitución la que establezca los requisitos para ser presidente de república; por diversas razones se ha considerado que esta materia no puede ser regulada por el legislador ordinario, entre otras: dar firmeza y permanencia a los principios, con ello evitar se cambien con vista a circunstancias transitorias; dado a que se trata de limitantes al derecho de elegir y ser electo, se ha estimado que la única que puede hacerlo es la misma constitución; debido a que todas las leyes, la carta magna es la que más difusión tiene, permitir que esos mínimos sean conocidos por un número mayor de habitantes.

Los requisitos que en la actualidad existen para ser presidente de la república son

(127)

ARTEAGA NAVA, E., Ob. Cit., pág. 401

producto del desarrollo político y constitucional del país; se ha legislado con vista a impedir abusos, frenar excesos, evitar vacíos de poder y excluir injerencias internas y externas, graves.

Los requisitos para poder ser Presidente, son los que se enumeran en las siete fracciones del artículo 82.

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

-Ser mexicano por nacimiento. Desde la antigüedad existe el principio de toda organización política, toda sociedad, en lo posible, debe ser gobernada real o formalmente, por uno de sus miembros;* se vio que el confiar los puestos de mando a un conciudadano es ventajoso y evita peligros, se trata de alguien que goza de ascendencia y consideración; cuenta con equipo, ya sea de familiares, amigos o partidarios, que lo auxilen en las labores de gobierno y sometimiento; es contrario a la naturaleza humana introducir en esas funciones a personas extrañas se hiere el principio de solidaridad,... (128)

La razón de exigir la ciudadanía mexicana es mencionada, pues según el artículo 35, Fracción II, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular. Justificase asimismo la condición de que el Presidente sea mexicano por nacimiento, pues es claro que la más alta magistratura del país no debe encomendarse a un extranjero de origen, aun cuando este nacionalizado, hasta ahí

* Ver Tito Livio. Historia Romana, primera década, editorial Porrúa, México, 1985. Pág. 152

(128)

ibídem,379

coincide con la de 57 la Constitución actual, pero ésta agrega la condición de que el presidente sea hijo de padres mexicanos por nacimiento.

La nacionalidad mexicana siempre se ha exigido para ocupar la primera magistratura; ha aparecido expresamente en todas las constituciones, en el estatuto del imperio de 1822 se desprende tácitamente del contexto. Hay una excepción; el estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865.

-Ser ciudadano. Independientemente de la nacionalidad mexicana se requiere que quien aspira a ser Presidente de la República sea ciudadano; y que por su edad, treinta y cinco años y su modo honesto de vivir sea sujeto de derechos y obligaciones políticas, es decir, que pertenezca al grupo de miembros de una comunidad que sean sujetos del voto activo y pasivo. Es la constitución política la que establece los requisitos para hacerlo y las causas por las que pierde esa calidad.

Hasta las elecciones de 1994, sólo podían ocupar el cargo de Presidente de la República aquellos que hubieran nacido mexicanos. Estaban excluidos los naturalizados. Sin embargo, con la reforma al artículo 82, la cual entrara en vigor para 1999, se modificó esta situación; en su oportunidad se explicará tal disposición.

Cabe señalar que como lo apunta acertadamente Arteaga Nava, existe una imprecisión gramatical en la fracción I del artículo 82, con relación a que no hay ciudadanos mexicanos por nacimiento, primero se nace mexicano y al cumplir dieciocho se adquiere la ciudadanía.

-En pleno goce de sus derechos. Mientras no exista una sentencia judicial firme que así lo declare, opera la presunción de que todos los ciudadanos están en pleno goce de sus

derechos. La autoridad judicial puede ser un juez ordinario o el gran jurado, ya sea federal o local. Una autoridad administrativa, a pesar de lo que digan las leyes ordinarias en contrario, no pueden privar ni suspender a alguien de sus derechos de ciudadano o de sus ejercicio.

Lo que habría de definir es, ¿Qué debe entenderse por derechos?, ¿Sólo se comprenden los políticos o también se comprenden los civiles?

Cuando la ley no distingue no se debe distinguir; en el caso el precepto no especifica que se trata de derechos políticos, por lo que al utilizar una amplia "...en pleno goce de sus derechos...", debe entenderse que se trata de todos sus derechos, sin importar que sean políticos o civiles; es decir, todos aquellos que por virtud de la constitución y de las leyes deriven a favor de los ciudadanos. (129)

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

La edad mínima, está encaminada al objetivo de que sólo alcancen la elevada posición personas maduras; la medida procura, asimismo, otras finalidades; éstas normalmente no se mencionan: que alcance el puesto quien por su edad tenga experiencia en los negocios públicos; y también, que la ciudadanía y los partidos hayan tenido oportunidad de experimentar su comportamiento, de conocerlo; tiende a evitar sorpresas en la máxima magistratura. Busca llevar a ella personas de ánimo sereno, no susceptible de ser manejadas por aquellos que en determinado momento tuvieron ascendente sobre él y que hayan tomado las más graves determinaciones que un ser humano debe tomar en esta vida.

(129)

Ibidem, 379-380

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.

En efecto, en la constitución de 1857, por lo que se refiere a los requisitos para ser presidente de la república, se exigía "residir en el país al tiempo de verificarse la elección" (art. 77). Se argumentó "...que los residentes en el país han de reunir más conocimientos de la situación contemporánea que los ausentes (Arriaga),"...que habría gravísimos peligros si la elección recae en un ausente, pues habría un interregno en que peligrará la tranquilidad pública" (Ocampo); No quiere que ni los ministros diplomáticos se consideren como residentes de la República, porque pueden contraer grandes compromisos con gobiernos extranjeros." (130)

En el proyecto de constitución presentado en 1916 se propuso un cambio: "Haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección". La medida estaba encaminada a eliminar como posibles candidatos tanto a los porfiristas, como los huertistas derrotados.

De algunos años a la fecha se ha impuesto el criterio de que para los efectos de la fracción III del artículo 82, la residencia, no se pierde por el hecho de que se den ausencias temporales del territorio nacional.

De 1980 a 1990, personas que llegaron a la presidencia de la república se ausentaron temporalmente del país. En 1993 se reformó la fracción III, en forma expresa se determinó que la residencia no se pierde por ausencias temporales de menos de treinta días.

(130)

ZARCO, FRANCISCO. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). México, 1956. pág. 912

Existe cierta incompatibilidad entre la fracción I, que exige una residencia de veinte años y la II que sólo requiere una de un año.

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

Según don Joaquín Estriche, estado eclesiástico "...es la clase o jerarquía de las personas que en virtud de las órdenes están consagradas al culto divino". (131)

Pertenecer al estado eclesiástico es ser miembro de una orden, estar sujeto a una regla y depender de un superior. El sentido común indica que si alguien ha jurado obediencia a un superior y está sujeto por voluntad propia a un derecho expedido por alguien que no es el Estado mexicano, lo elemental es que no pueda ni deba aspirar a la presidencia de la república; ese mismo estado, no confiando, con toda razón, que las inhibiciones que las propias órdenes impongan a sus miembros, sean operantes, ha establecido las suyas y por virtud de ellas los excluye de la posibilidad de acceder a posiciones de poder. Se busca que el presidente no sólo sea independiente, sino que también lo sea de tiempo completo.

El precepto no distingue de una a otra orden religiosa, usa un término amplio "No pertenecer al estado eclesiástico...", comprende a todos. Una interpretación técnica de la fórmula lleva a concluir que, incluso, están impedidos de aspirar a la presidencia aquellos que como laicos, aun estando casados, se afilian a grupos confesionales y de una y otra forma hacen votos de obediencia a un superior.

(131)

Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Editorial e impresora. Norbocalifornia, Ensenada, 1974, pág. 648

En la segunda parte de la fracción IV se alude a los ministros de los cultos religiosos; si bien bajo esa fórmula pudieran quedar comprendidos quienes ministran en ciertos cultos como católicos, reformados, ortodoxos y otros, en que existe una clara diferencia entre laicos y religiosos; fórmula resulta ser inadecuada cuando pretende aplicarse a quienes como laicos realizan actos propios de ministros religiosos, que no reconocen a nadie como superior y que, en algunos casos, no requieren para poder actuar ni de estudio ni ritos de ordenación. Son ministros por cuanto a que ministran, pero difícilmente pudieran entrar dentro de los supuestos que el constituyente trato de excluir de la vida política del país. Al final de los años veinte se alegó que el general y licenciado don Aarón Sáenz, un connotado político obregonista, no podía ser presidente de la república por cuanto a que, no obstante no ser ministro de un culto religioso, era anciano gobernante de la iglesia presbiteriana. (132)

En la actualidad, por virtud de las reformas hechas al 130 constitucional y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, quienes fueron ministros de cualquier culto religioso pueden aspirar a cualquier cargo de elección popular o de designación siempre y cuando se retiren de su ministerio formal, material y definitivamente cuando menos a cinco años antes de la elección o de tres antes del nombramiento. El legislador mexicano partió del supuesto de que en el caso el único aplicable es el derecho nacional y no el que regula la religión respectiva, así, independientemente de que para los efectos religiosos una persona considerada como ministro mientras viva, por virtud de la separación formal, material y definitiva, para el estado mexicano ha de serlo.

(132)

ARTEAGA, NAVA E. Ob. Cit., pág. 389

El artículo 14 de la ley es incongruente con la fracción IV del artículo 82 constitucional; da a entender que alguien que pertenezca al estado eclesiástico no debe renunciar a él para aspirar a un cargo público. A falta de un texto que regule su situación debe aplicarse la regla que existe para los ministros de cultos.

De conformidad con el mismo artículo 14 citado, la separación debe comunicarse a la Secretaría de Gobernación por la asociación religiosa o por el propio ministro interesado, dentro de los treinta días que sigan a su adopción formal. Los plazos de cinco y tres años a que se ha hecho referencia comienzan a correr a partir de la fecha de la notificación a la indicada secretaría.

Las autoridades electorales, al recibir de un partido la solicitud de registro de un ex ministro religioso, deben exigir la constancia de separación; deben verificar si ha transcurrido el plazo de cinco años; en caso afirmativo, aceptar el registro del candidato; en caso contrario negarlo. Inhabilitará para ser candidato el que, en forma aislada o constante, haya ejercido su antiguo ministerio durante ese lapso de cinco años. Este extremo deberá ser acreditado ante las autoridades electorales. (133)

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

El proceso busca impedir que alguien lleve ventajas en un proceso electoral; tratándose de miembros de las fuerzas armadas, ésta puede darse de diferentes maneras; una. por el hecho de que se recurra a los elementos humanos y pecuniarios para hacer la campaña;

(133)

Ibídem, 390

otra, que mediante alardes de fuerza se atemorice a los electores para votar de determinado sentido o a no votar; llegado el caso, con los elementos armados a su disposición, alguien intente violentar el resultado de su votación. (134)

Por otra parte, los militares, al igual que ciertos ministros de culto, están sujetos a un superior; un candidato, durante su campaña, de no retirarse, independientemente de faltar a su deber y de incurrir en el delito de desertión, estaría sujeto a la autoridad de un tercero; para el caso de alcanzar la presidencia ya no existiría la relación de subordinación; el presidente de la república es el jefe de las fuerzas armadas.

Con vista a salvaguardar el principio de imparcialidad, el retiro previo es exigible a todo aquel que forme parte de un cuerpo armado, que acate una disciplina y esté sujeto a un superior, no importa su nombre o naturaleza; dentro de ellos está la guardia nacional (art. 73 frac. XV).

Quien pretenda registrarse como candidato o el partido respectivo deben no sólo acreditar la solicitud de baja, sino que, además, deben exhibir la respectiva respuesta afirmativa.

En la práctica, la disposición se ha prestado a irregularidades; en el caso de militares que pretendan entrar al juego electoral por la vía de alguno de los partidos contrario al oficial, la baja no se concede o se concede fuera de término; en otros casos se cambia de adscripción al militar.

(134)

Ibíd., 392

Un auténtico sistema democrático aconseja que, ningún militar en retiro, que se haya presentado como candidato a un puesto de elección popular, mientras dure su campaña y, en su caso, desempeñe un cargo de elección popular, puede ser llamado a filas. En forma complementaria, la baja debe ser concedida en forma automática para el caso de que sea solicitada con fines electorales; ello aún a riesgo de que se recurra a esa maniobra en fraude a la ley; el servicio en puestos de elección popular, dado que está de por medio el derecho de elegir y ser elegido, de que entre más opciones se presenten es mejor para la sociedad, debe ser preferente a cualquier otro. (135)

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Es evidente que no obstante que otros cargos, como pudieran ser los de ministro de la Corte, oficial mayor de una secretaría, diputados o senadores, pudieran dar cierta ventaja a unos en perjuicio de otros, constitucionalmente no existe la obligación de retirarse ni de pedir licencia.

Determinado tipo de servidores públicos pudieran tener algunas dificultades para separarse de su cargo; sobre todo en los casos en que pretenden contender por algún partido de oposición. Ciertamente a nadie se puede obligar a desempeñar un puesto, pero el sistema tiene muchos recursos para desprestigiar y, aun, encausar a alguien que disienta.

(135)

Ibidem,393

En la mayor parte de los casos no es suficiente con presentar ante las autoridades electorales la renuncia, para acreditar el retiro de la función; en el caso de los gobernadores es necesario que la legislatura respectiva le dé el trámite respectivo y la acepte; aquí será necesario exhibir, para el efecto de registro como candidato, copia de la renuncia y de la resolución del órgano legislativo. En los casos de servidores públicos de nombramiento libre de parte de del presidente de la república se requiere acompañar la renuncia y la aceptación por parte de éste. (136)

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

Las causas a las que se refiere la fracción VII del artículo 83 Constitucional son relativas a que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

El artículo 83 de la Constitución de Querétaro consagró este último, en términos de que el Presidente "nunca podrá ser reelecto", por más respecto al Presidente sustituto o interino únicamente prohibía la reelección para el periodo inmediato.

El general Obregón, que había luchado por la no reelección, siguió un proceso idéntico al del general Díaz para llegar a la reelección, pues concluido su periodo presidencial en 1924 alcanzó en el de su sucesor la reforma de 1927, que limitó la prohibición para el periodo inmediato.

(136)

Ibidem,394

El asesinato de Obregón, ocurrido poco antes de su mandato, corto la trayectoria que repetía fatalmente la de Díaz. En 1933 regresó la Constitución al punto de que la poderosa influencia de Obregón la había desviado, pero entonces consagró el principio de la no reelección en términos más amplios y absolutos que los primitivos, pues para cerrar la vuelta al poder del general Abelardo L. Rodríguez, quien en esa época era Presidente sustituto, la segunda parte del artículo 83 quedó redactada en la forma que todavía se aplica.

La eficacia de la prohibición constitucional es limitada, ya que en la letra de los preceptos se pretende destruir un fenómeno que tiene raíz en vicios de cultura y de civismo, no tocados por la Constitución. La prohibición más enérgica se endereza a impedir la perpetuación en la Presidencia de la República, precisamente porque quien una vez consigue ocupar ese puesto, es el que alcanza más poder para saltar las barreras de la ley, apoderándose indefinidamente del mando. Los ejemplos más perentorios nos los suministran en este respecto los generales Díaz y Obregón. (137)

Los requisitos para ser presidente de la república que impuso el constituyente mexicano, no han sido suficientes para garantizar el debido cumplimiento de la función pública de dicho funcionario; consideramos conveniente, que a través de la reforma legislativa, sea haga aún más estricta la selección de aquel que guíe la administración del país.

Nuestra propuesta obedece a una reflexión, si el Presidente de la República debe ser el ciudadano más distinguido, capaz, honorable, responsable, en otras palabras, el mejor preparado; este debería demostrar una preparación académica, un equilibrio psicológico

(137)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit., pág. 477-478

y emocional; que le permita tomar y ejecutar decisiones que no pongan en peligro el desarrollo país, en sus diferentes áreas. La experiencia nos ha enseñado que nuestros gobernantes han mostrado grandes carencias éticas y morales para gobernar este país, de ahí atraso económico, por ello todavía al finalizar el siglo XX seguimos perteneciendo al tercer mundo.

2.1 Reforma artículo 82 Constitucional

El viernes 3 de septiembre de 1993, se dio a conocer a través de los medios informativos, la reforma a la fracción I del artículo 82 por la Cámara de Diputados, con ello los mexicanos hijos de padres extranjeros estarán facultados para ocupar la Presidencia de la República, siempre y cuando sean mexicanos por nacimiento, hijos de padre o madre mexicano, y hayan residido en el país durante veinte años por lo menos.

Es preciso mencionar cuales fueron las distintas posiciones adoptadas por los partidos políticos durante la sesión legislativa previa a la aprobación de la reforma del citado artículo y para ello extrajimos la siguiente nota informativa:

Hidelbrando Gaytán del Partido Popular Socialista (PPS), dijo que la reforma derrota el sentimiento nacionalista de los mexicanos. El PPS se manifiesta en contra porque se destruye uno de los principios fundamentales que ser hijo de padres mexicanos; además agregó que la modificación abre la puerta para que los hijos de los hombres de las grandes transnacionales vengan, hagan y desahogan en el país, sin que nadie salga en defensa.

Raymundo Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), señaló estar en desacuerdo con la modificación. Recordó que su partido propuso la moción suspensiva

para que se realizara un debate nacional y fuera el pueblo el que decidiera si se debía cambiar este precepto constitucional.

En defensa salió Francisco Larís, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), quien aseguro que la soberanía nacional, la seguridad social, las bases de la República no son ni serán atacadas en los términos que pueda quedar el artículo. Rechazó que los diputados se vayan a convertir en traidores a la patria por el simple hecho de modificar este precepto constitucional. Ni la comunidad, la religión, ni mucho menos el criterio histórico constituyen en el presente la nacionalidad, la cual se engendra de muchos modos y no se da por el simple hecho de ser hijos de padres mexicanos.

Posteriormente, Marco Humberto Aguilar del Partido Acción Nacional (PAN), indicó que la reforma del artículo 82 debería ser de fondo y sin dedicatoria específica para quien aspire a ser candidato a la Presidencia de la República.

Jaime Muñoz, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se refirió en su intervención a todos aquellos mexicanos, hijos de padres extranjeros que han participado en las diferentes gestas heroicas de la historia del México independiente, de la reforma y de la revolución.*

Como es de observarse durante el debate legislativo, prevaleció la pluralidad de ideas a favor y en contra de la reforma; sin embargo la mayoría impuso su criterio y finalmente quedó aprobada por la Cámara de Diputados, sólo fue cuestión de días para que también la Cámara de Senadores diera el voto aprobatorio a tal modificación.

* Fuente: Periódico El Universal de fecha 3 de diciembre de 1993

Como se señaló con antelación el artículo 82 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma conservó el texto siguiente:

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

Después de la reforma, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1o. de julio de 1994, la nueva redacción de la fracción I será la siguiente:

"Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos veinte años".

Consideramos que una reforma tan importante, necesitaba un análisis profundo y exhaustivo por parte de los legisladores, antes de dar su aprobación a tal reforma.

En nuestros días resulta peligroso tomar decisiones de carácter político al vapor que ponen en peligro nuestra soberanía. Sabemos de antemano que el legislativo es elegido por una gran mayoría de ciudadanos y por lo tanto; es representativo de la voluntad del gobernado, sin embargo, no siempre ha resultado así, y en ocasiones los intereses creados dentro del poder legislativo son los que determinan la reforma de la ley, como es el caso.

Independientemente de lo defectuoso de la redacción del precepto, a partir de 1999 podrá ser presidente quien sea hijo de padres mexicanos, sin importar que lo sean por nacimiento o por naturalización o que lo sean por nacimiento o naturalización o que lo sea sólo de uno de ellos; por lo que toca la residencia, dado a que no se dispone que el plazo de veinte años sean los inmediatos anteriores a la elección o designación por parte del Congreso, será suficiente con que el aspirante acredite que alguna etapa de su vida

residió en el país durante ese lapso para que se estime que reúne el requisito constitucional.

Por razones de índole política, se ha diferido, mediante un artículo transitorio, la entrada en vigor de la reforma.

Por otra parte, cabe señalar que existe cierta incompatibilidad entre la fracción I, que exige una residencia de veinte años y la III que indica haber residido en el país todo el año anterior al día de la elección. No sería más lógico estructurar gramaticalmente la fracción I y III especificando en otros términos el tiempo de residencia para evitar contradicciones o malas interpretaciones.

3. LA FIGURA PRESIDENCIAL

El sistema constitucional mexicano, comenzando con la carta de 1824, adoptó los elementos fundamentales del sistema presidencialista norteamericano: titular único, autoridad ejecutiva, duración de cuatro años, elección indirecta, protesta, vicepresidente, facultades, requisitos para serlo, como: edad y nacimiento en el territorio nacional, informe anual, veto suspensivo.

De los sistemas parlamentarios europeos también tomó elementos; fueron menos: consejo de ministros o gobierno, relativa irresponsabilidad del presidente y refrendo ministerial. Algunos de ellos han desaparecido; otros han evolucionado.

Como ya se indicó anteriormente, de conformidad con el artículo 80 Constitucional el funcionario en el que se deposita la función ejecutiva federal, se denomina presidente de

los Estados Unidos Mexicanos; dado lo explícito del precepto y que no se establece ninguna otra, esa denominación debe ser considerada como la oficial, aplicable a toda clase, ya sea electo, interino, sustituto o provisional. En la teoría accede al cargo por virtud de un mandamiento constitucional y, por lo mismo, le es atribuible idéntica denominación. No hay fundamento para establecer una distinción con vista al origen.

No obstante lo terminante del precepto por lo que respecta a la denominación, en el artículo 81 el mismo funcionario se le denomina presidente; en los artículos 72 inciso a y 68, ejecutivo; en el 72 inciso j, ejecutivo de la unión; en el 115 frac. VII, ejecutivo federal; en el 73 frac. III, inciso 4, ejecutivo de la federación; en el lenguaje común se utilizan las fórmulas presidente constitucional, primer magistrado o primer mandatario.

Para Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente por las siguientes causas: a) la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública, b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer, c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes y e) el ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del Estado.

Según Jorge Carpizo, las causas del predominio del presidente mexicano son:

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

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

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

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

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

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

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

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

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

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

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

Como es de observarse, la figura presidencial ha marcado la trascendencia política de nuestro país tanto por las influencias recibidas (constitucionalismo inglés, francés, español y norteamericano) como por la fuerza que ha adquirido desde el inicio de la vida constitucional de México en 1824.

Las consideraciones que al respecto se han establecido por el Maestro Serra Rojas, Jorge Carpizo y otros más estudiosos del Derecho Constitucional; a cerca de la forma de gobierno en México son acertadas y dignas de ser consideradas para la futura reforma política del país.

Estamos de acuerdo con las afirmaciones realizadas por los autores citados, porque la realidad del país diariamente nos muestra que el poder Ejecutivo se ha fortalecido en el orden jurídico, y por consiguiente en el plano político por la inexistencia de un freno legal que limite sus actos, cuando estos pueden traer consecuencias graves, sobre todo en el campo de la economía, que es donde se afecta directamente la estabilidad nacional.

4. DIFERENTES FIGURAS PRESIDENCIALES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

El rubro del tema que vamos a abordar no debe interpretarse en el sentido de que existan distintas especies de órganos presidenciales, suposición que evidentemente contradiría la radicación unipersonal del Poder Ejecutivo.

El presidente, como órgano del Estado, es único e indivisible. Por ende, "las diversas clases de presidentes" que señala la constitución se refiere al titular de dicho órgano, es decir, al individuo o persona que en un periodo determinado ocupe el cargo respectivo y ejerza las funciones inherente a él. Atendiendo al depósito unipersonal del Poder Ejecutivo,

es lógico que solo pueda haber un presidente. En consecuencia, la diversidad de que hablamos se plantea en los casos de falta o ausencia del presidente- individuo, no del presidente-órgano, el cual, durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir. (138)

La sustitución del presidente nunca recae en una persona predeterminada. La Constitución de 1917, recogiendo las amargas experiencias políticas del pasado, abolió los sistemas que antes de su expedición regían para cubrir dichas faltas, otorgando facultad al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en sus respectivos casos, para proveer al nombramiento del individuo que reemplace al presidente. La incertidumbre acerca de quién pueda ser el sustituto presidencial ha contribuido a alejar las ambiciones de los que, por ocupar el cargo del que necesariamente surgía éste, con frecuencia intrigaban para asumir la presidencia. Bajo el actual sistema consecuencia lógica de la supresión de la vicepresidencia expresa o tácita, nadie puede tener la seguridad inmovible de sustituir al presidente hasta que cualquiera de los mencionados órganos formulen la designación correspondiente. (139)

En relación a lo anterior, se cita para su correspondiente estudio los artículos mencionados que a la letra indican:

Artículo 73 Constitucional, fracción XXVI: "El Congreso de la Unión tiene la facultad para conceder licencia al Presidente de la república y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de ésta Constitución".

(138) BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit., pág. 771

(139) *Ibidem*, 771

Artículo 79 Constitucional, fracción VI: "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución tendrá las siguientes: Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la república y nombrar el interino que supla esa falta".

4.1 Interino

Atendiendo a la terminología de interino se refiere al que sirve por algún tiempo, supliendo la falta de otro; precisando dicho término podemos aseverar que el presidente interino es la persona en la que se deposita el ejercicio del Supremo poder ejecutivo de la unión cuando falta el titular por muerte, renuncia, licencia o destitución así como la de no presentación del presidente electo o de la no verificación ni declaración respectiva antes del primero de diciembre de cada año. La doctrina considera a este tipo de falta absoluta.

El artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el caso de la falta absoluta del Presidente de la República, e indica que:

"Ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituiría inmediatamente en colegio electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a la de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir para el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho".

4.2 Provisional

Persona en la que se deposita transitoriamente el ejercicio del supremo poder Ejecutivo de la Unión cuando el titular, ya sea cuando la falta absoluta ocurra al iniciarse el período o en cualquiera época dentro del mismo. Lo designa la Comisión Permanente en los casos en los que no esté reunido el Congreso de la Unión; una vez hecha la designación debe convocarse ella misma para que, a su vez, designe el presidente interino.

A mayor abundamiento, el artículo 84 constitucional precisa que una vez designado el presidente interino por el Congreso de la Unión; se expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos que la ley establece.

4.3 Sustituto

Es el presidente designado por el Congreso en caso de falta absoluta, ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo. De acuerdo conformidad con el artículo 84 párrafo último:

" Si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones designará al Presidente Sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que elija el colegio electoral y haga la elección del presidente sustituto."

4.2 Provisional

Persona en la que se deposita transitoriamente el ejercicio del supremo poder Ejecutivo de la Unión cuando el titular, ya sea cuando la falta absoluta ocurra al iniciarse el periodo o en cualquiera época dentro del mismo. Lo designa la Comisión Permanente en los casos en los que no esté reunido el Congreso de la Unión; una vez hecha la designación debe convocarse ella misma para que, a su vez, designe el presidente interino.

A mayor abundamiento, el artículo 84 constitucional precisa que una vez designado el presidente interino por el Congreso de la Unión; se expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos que la ley establece.

4.3 Sustituto

Es el presidente designado por el Congreso en caso de falta absoluta, ocurrida en los cuatro últimos años del periodo respectivo. De acuerdo conformidad con el artículo 84 párrafo último:

" Si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones designará al Presidente Sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que elija el colegio electoral y haga la elección del presidente sustituto."

IV. FACULTADES Y OBLIGACIONES CONFERIDAS AL PODER EJECUTIVA FEDERAL POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. ARTÍCULO 89

Las facultades y obligaciones del Presidente de la República consignadas en el artículo 89 Constitucional han sido objeto de constantes reformas o adiciones por parte de los diferentes constituyentes; motivado ello, por la evolución de las diferentes formas políticas adoptadas en México. Fue hasta la constitución de 1857 cuando se le asignó el numeral que hoy ocupa, en su contenido se redactaron XVII fracciones.

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presenta su proyecto constitucional y en lo referente a las facultades y obligaciones del Presidente de la República establece que son las mismas que se consignaron en la constitución de 1857, con las siguientes excepciones:

"Las relativas a nombramiento del Procurador General de la República; del gobernador del Distrito Federal; de los Gobernadores de los Territorios; del Procurador General del Distrito Federal y Territorios, que fundan en la nueva organización de las Secretarías de Estado, de que más adelante se hablará, ya que estos funcionarios eran nombrados por conducto de la Secretaría de Gobernación o la de Justicia, y en el proyecto pasan a depender directamente del presidente.

"Las contenidas en los artículos 66 y 67 y demás relativos al proyecto, y que fueron sometidos a vuestra soberanía en el anterior directamente de esta Comisión.

"Hacer los nombramientos que deben ser aprobados por el Senado al tiempo que fueren necesarios, aunque el Senado no esté en sesiones, siempre bajo condición de someterlos a la aprobación de este cuerpo, al reunirse en sesión ordinaria.

Con posterioridad el artículo 89 Constitucional se le reformó y adicionó, en numerables ocasiones, a continuación las señalaremos:

REFORMA	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
1a. Fracción XI	24 de noviembre de 1923
2a. Adición, Fracción XVII, XVIII y XIX	20 de agosto de 1928
3a. Fracción IV, V y VI	10 de febrero de 1944
4a. Se deroga la fracción IX	4 de octubre de 1966
5a. Fracción II, XIV y XVIII	8 de octubre de 1974
6a. Se deroga la fracción XIX	28 de diciembre de 1982
7a. Se deroga la fracción XVII	10 de agosto de 1987
8a. Fracción X	11 de mayo de 1988

La segunda reforma del artículo 89 Constitucional, subsanó deficiencias, la fracción XVII del artículo 89 del texto original de la Constitución, paso a ser la fracción XX, en virtud de las adiciones de las fracciones XVII, XVIII y XIX del artículo 89, anteriores.

1.1 Facultades de Promulgación y ejecución.

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

Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación. Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto de otro.

Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir en esa virtud, la ley, se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para la presunción de que la ley es conocida por todos. (140)

(140)

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª ed. México, Edit. Porrúa, 1975. págs. 489-490

La promulgación reúne, pues, entre nosotros las características de ser una 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. Por lo tanto, dentro de la facultad de promulgar, que la Constitución otorga, caben la promulgación propiamente dicha y la publicación.

La promulgación es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras al Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos actos, que son de la naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue, pero no puede promulgarla ellas mismas; por no ser la promulgación acto legislativo.*

El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emana del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, más para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder ejecutivo. (141)

* Para obligar al ejecutivo a promulgar una ley, en caso de que se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional ningún medio directo, pues ni siquiera el juicio de responsabilidad podría abrirse en ese caso contra el Presidente; solamente podría ser empleada la acción política, que ante la obstinación del ejecutivo provocaría en conflicto de Poderes.

(141)

Ibidem, 490

La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (Art. 92 Constitucional). La promulgación no es una facultad, sino una obligación del presidente, y su cumplimiento origina que una ley o decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.

La protesta que otorga el presidente al asumir su cargo de guardar y hacer guardar la Constitución (art. 87) le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 Constitucional, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por consiguiente, el incumplimiento de la obligación de la obligación que tiene de promulgar las leyes o decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna, aunque implique la desatención de un deber y una grave violación constitucional. (142)

Nuestra Constitución no menciona sino la facultad de promulgar, pero el Código Civil vigente, que rige en materia federal además de local, contiene disposiciones relativas a la publicación, la que se hará en el Diario Oficial y surtirá sus efectos en los plazos que señalan los artículo 3o. y 4o. Por otra parte a falta de disposición expresa, la práctica constante que se ha impuesto entre nosotros consiste en que la promulgación se haga mediante un decreto expedido por el Presidente de la República, en el que éste hace saber a todos los habitantes que el congreso de la Unión ha expedido la ley de que se trate, la cual ordena el Presidente que se imprima, se publique y se le dé el debido cumplimiento. (143)

(142)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit. págs. 778-779

(143)

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit. pág. 491

La segunda de las facultades que la fracción I del artículo 89 otorga al Ejecutivo, consiste en ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

La ejecución estricto sensu de las leyes, forma parte de la actividad administrativa, pero no agota esta actividad, porque además de la ejecución de las leyes hay otros muchos casos de ejecución lato sensu como son la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas, etc.

El concepto de ejecución de una ley, a que se refiere la fracción I del 89, podemos entender que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley.

La última facultad que consagra la fracción I del 89, es la reglamentación y puede ser localizada en las palabras "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes".

Gabino Fraga, dice: "Proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Cuando se emplea esa palabra en la fracción I del artículo 89, quiere decir que el Presidente tiene la facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tales medios no son los ejecutivos, porque ya en otro lugar de la misma fracción se le confieren al Presidente. Tienen que ser, pues, medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren. Siguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente

Presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice en la "esfera administrativa", está concediendo al Ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso. (144)

Dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos distintos del legislativo y jurisdiccional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada.

Ahora bien, únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de las leyes sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no, por exclusión, en los casos en que tal aplicación o cumplimiento correspondan a órganos de carácter legislativo o judicial. Así, verbigracia, este alto funcionario no puede ejercerla tratándose de las leyes que rijan las funciones del mismo Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras ni de las que regulen las de las autoridades judiciales, pues en estos casos, la normación pertenece a dicho organismo legislativo, traducida en lo que se llama "leyes reglamentarias".

1.2 Facultad de Nombramiento

Las fracciones II, III, IV, V, Y XVIII del artículo 89, consagran las facultades de nombramiento del Presidente de la República.

(144)

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 23ª de. Revisada y actualizada por Manuel Fraga. México, Edit. Porrúa, 1984. pág. 134

Dichas facultades de nombramiento se clasifican en tres grupos: a) nombramientos absolutamente libres; b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados; c) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.

a) El Presidente puede designar libremente a los secretarios de Estado, Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal*, al Procurador de Justicia de esta entidad federativa y a los Oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (Artículo 89 fracs. II y V).

La remoción de los funcionarios de este primer grupo, es libre por parte del Presidente, al igual que su nombramiento.

b) Nombramiento sujetos a ratificación. El Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional; a los empleados superiores de Hacienda, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero el nombramiento del Ejecutivo en todos estos casos necesita para su validez de la aprobación del Senado. Puede asimismo nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con aprobación de la Cámara de Diputados. La importancia de los funcionarios de este segundo grupo, amerita la participación de los Poderes en su designación y aunque es mayor sin duda la jerarquía de los funcionarios del primer grupo, éstos como son representantes o delegados personales del Presidente en sus respectivas funciones, deben merecer la confianza plena del mismo, que se traduce en la libertad de nombrarlos sin intervención de autoridad ajena.

* Es de señalar, que el Jefe del Departamento del Distrito Federal ya no se contemplará en la clasificación de nombramiento absolutamente libre, en virtud de que la reforma política para democratizar al Distrito Federal lo colocará en un cargo de elección popular y el primer Gobernador de ésta entidad será electo para el año de 1997.

Hay en la fracción IV del artículo 89 dos puntos que requieren ser esclarecidos. El Presidente puede nombrar, con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y de la armada. El precepto no comprende expresamente a los generales ni emplea una expresión suficientemente clara al referirse a los demás oficiales superiores. Pero la Ley Orgánica del Ejército, del año de 1926, precisa el punto, cuando dice en el art. 71: "Al Presidente de la República corresponde la facultad de nombrar a los oficiales, jefes y generales en el ejército y a sus equivalentes en la Armada, pero las patentes de coronel a general de división y sus equivalentes en la Armada, no se expedirán antes de que el Senado ratifique los nombramientos".

La otra expresión oscura de la misma fracción IV, es la que se refiere a los empleados superiores de Hacienda. Corresponde a la ley secundaria determinar de qué empleados se trata.

c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. Según la fracción II del art. 89, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Dicho precepto fue el que sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Servicio Civil, a la que dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado; en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.

La fracción V del mismo artículo 89 señala la facultad del Presidente para nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales del ejército y de la armada, distintos a los coroneles y oficiales superiores. En este caso tampoco es libre el Presidente para nombrar,

ascender o separar a los oficiales, sino que debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes militares que rigen la materia.

1.3 Facultades de Remoción

Estas facultades las puede ejecutar el presidente libremente en lo que concierne a los secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al del Distrito Federal, al Jefe del Departamento Distrito Federal y a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. La remoción de los empleados burocráticos federales y del Distrito Federal no la puede hacer el presidente "ad libitum", sino con causa justificada, según lo ordena la fracción IX del apartado B del artículo 123 Constitucional, en relación con la fracción II del artículo 89.

Estamos de acuerdo en las facultades de nombramiento y remoción que le confiere el artículo 89 constitucional al Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que es una necesidad política y administrativa del mismo, para poder cumplir sin obstáculos y adecuadamente con las funciones propias de su cargo; en realidad este tipo de funcionarios que coadyuvan con el primer mandatario forman parte de su equipo de trabajo, y sin lugar a dudas creemos que deben ser nombrados y removidos por él, y en su caso, ratificados por el Senado como lo establece la propia Constitución.

1.4 Facultades de Defensa y Seguridad Nacional

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, incubiéndole el mando supremo de estos cuerpos para hacer frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender al

Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores (Art. 89, fracs. VI y VII). Congruentemente con estas facultades, dicho alto funcionario está también investido con la de declarar la guerra en nombre de México "previa ley del Congreso de la Unión" (idem, frac. VIII).

1.5 Facultades Diplomáticas

Conforme a ellas (Art. 89, frac. X) el presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (Art. 76, frac. I, y 133 constitucionales).

Tanto las facultades de defensa y seguridad nacional, como las facultades de política exterior, deben de ser también facultad exclusiva del Presidente de la República, pues el acto electoral lo confirma como Jefe político y militar de la Nación y ante el exterior como representante de los mexicanos en la dirección de la política exterior.

1.6 Facultades en Materia Judicial

Es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones (Art. 89, frac. XII) mediante la

suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en caso concreto.

Además, corresponde al presidente "conceder, conforme a las leyes, indultos y a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal"; de conformidad con la fracción XIV del artículo 89. El indulto a que esta disposición constitucional se refiere es el llamado "por gracia", no el necesario, o sea el que puede otorgar en los casos en que el interesado "hubiese prestado importantes servicios a la Nación" (Art. 558 del Código Federal de Procedimientos Penales y 612 del Código Adjetivo Penal para el Distrito Federal).

Además, el indulto consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable.

Tradicionalmente se ha considerado que el indulto constituye una gracia, que tiene por objeto subsanar errores judiciales, sin atentar al sagrado principio de la cosa juzgada, o atenuar una pena excesiva, o atender a consideraciones de convivencia social o política. También se ha sostenido que el indulto es un acto personal del jefe del Estado y no un acto de gobierno. Pero la jurisprudencia norteamericana se ha pronunciado últimamente contra tales ideas, al asentar que "en nuestros días un indulto no es acto privado de gracia de una persona que resulta tener poder para ello, sino que es parte del sistema constitucional; se concede a raíz de la decisión de la autoridad suprema de que el bienestar público será mejor servido si se impone una pena menor de la que se estableció la sentencia.

El indulto se concede por el Presidente de acuerdo con las leyes; no es, pues, un poder discrecional ni arbitrario. La ley que regula la concesión del indulto es, entre nosotros, el

Código Penal para el Distrito y Territorios en materia local y para toda la República en materia federal, cuyos arts. 96 y 97 disponen que el indulto se concederá cuando aparezca que el condenado es inocente o cuando haya prestado servicios importantes a la nación, en los delitos políticos, queda a la prudencia y discreción del Ejecutivo otorgarlo.

En una república representativa y federal como la nuestra en donde la división de poderes esta presente como una de las instituciones políticas más importantes, no se puede concebir que el ejecutivo tenga la facultad de conceder indulto a reos sentenciados por los tribunales federales y del orden común ya que estos pertenecen a un tercer poder que es el Poder Judicial; nosotros entendemos que es este caso existe la injerencia del Poder Ejecutivo en el Judicial y por lo tanto se destruye con ello el principio de la división de poderes.

En el nuevo federalismo del gobierno actual se debería plantear la reforma a la fracción XIV del artículo 89, debido a que por las razones expuestas, se considera innecesaria su inclusión en el precepto constitucional analizado.

1.7 Facultad de Habilitación de Puertos

Importante es también la repercusión económica que tiene la facultad concedida al presidente en la fracción XIII, que le otorga el poder de habilitar toda clase de puertos y establecer aduanas marítimas y fronteras, decidiendo su ubicación.

Esta facultad concedida por la constitución al ejecutivo federal representa además una obligación con la cual debe cumplir, porque evidentemente forma parte del paquete de aspectos económicos que deben ser atendidos por la persona del presidente, por la

delicadeza que representan los asuntos de comerciales del exterior, por ser una fuente más de ingresos de la Federación.

1.8 Facultades de Concesiones a descubridores, inventores o perfeccionadores de la industria

La fracción XV del artículo 89 señala específicamente que el Presidente de la República tiene la facultad de conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

A nuestro criterio esta facultad, pretende dar un apoyo directo por parte del titular del ejecutivo al desarrollo tecnológico del país, y es que precisamente este ramo necesita hoy más que nunca de personas que se dediquen a inventar y perfeccionar tecnología aplicada a la industria, sin embargo, consideramos que esta facultad no reviste la importancia de las que anteriormente se estudiaron.

1.9 De las demás Fracciones del artículo 89

Respecto a la fracción IX, esta se derogó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1966, la fracción XVII se derogó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 y la fracción XIX se derogó el 28 de diciembre de 1982. (145)

(145)

ACOSTA RAMÍREZ, MIGUEL y GENARO GONGORA PIMENTEL.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Edit. Porrúa,
1984. pág. 80

La fracción XX indica: "Las demás que le confiere expresamente esta constitución". Por lo tanto la intervención del Presidente de la República en otras áreas, se encuentra justificada por diferentes preceptos de la constitución y no únicamente por lo que se determina en el ya tantas veces citado artículo 89, como veremos con posterioridad.

2. FACULTADES LEGISLATIVAS

Hemos considerado pertinente señalar las facultades legislativas del Presidente de la República en un segundo plano, porque el ejercicio de dichas facultades no son exclusivas del Presidente como sucede en las conferidas por el artículo 89. Las facultades legislativas son el producto de la colaboración entre poderes; es decir del Ejecutivo con el Legislativo; por ello estamos de acuerdo con el Maestro Ignacio Burgoa cuando indica que: "Si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan "legislativos", también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o prístinamente legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional)".

Tres son los actos jurídico-políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso de elaboración legislativa, a saber: la iniciativa, el veto y la promulgación.

a) INICIATIVA.- La facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Es obvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia

federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Asimismo, implica la facultad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental de conformidad con lo establecido en su artículo 135.

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

Debe observarse, por otra parte, que la colaboración presidencial de las tareas del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras integrantes concierne no sólo a la función legislativa, sino también a la política-administrativa de tales órganos, que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte del artículo 71 constitucional en su fracción I. (146)

b) VETO.- Procede del verbo latino "vetare", o sea "prohibir", "vedar" o "impedir", consiste en la facultad que se reconoce al poder ejecutivo -presidente de la república o gobernadores de los estados- para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que para su promulgación le envía el órgano legislativo o Congreso de la Unión o legislaturas locales.

El veto tiene efectos suspensivos; no anula el acto legislativo; simplemente suspende temporalmente su vigencia, al dispensar, con su interposición, a la autoridad ejecutiva de la obligación de publicarlo. En el derecho constitucional mexicano no existe el veto absoluto anulador. Puede estar referido a todo el proyecto de ley o decreto, en cuyo caso se trata de un veto total; o sólo una parte de él; a éste se le denomina parcial.

(146)

BURGOA, IGNACIO. Ob. Cit. págs. 775-776

En el ámbito federal la facultad de vetar corresponde sólo al Presidente de la República; lo puede hacer únicamente respecto de actos del Congreso de la Unión en funciones de legislador ordinario. Por reforma de 1993, la facultad que para hacer observaciones se confiere al Presidente de la República se ha incrementado para comprender los actos de otro órgano; en lo sucesivo podrá vetar los actos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (art. 122 frac. V, párrafo 2 y 3). No son susceptibles de ser vetados los actos del mismo Congreso cuando actúa como Colegio electoral (arts. 84 y 85) o jurado (art. 110), no obstante ser actos del Congreso, por virtud de existir texto expreso que lo prohíbe (art. 72 inciso j), por cuanto a que se trata de actos de naturaleza electoral y judicial y por cuanto a que son emitidos por virtud de procedimientos diversos del ordinario previsto para el ejercicio de la facultad legislativa; en el primer supuesto lo es por una asamblea única y en segundo, por actuar una de las Cámaras como acusadora y la otra como juzgadora. (147)

La Constitución considera que el veto es una parte del proceso legislativo y al Presidente de la República como un actor en él; al artículo 72 alude a proyectos de ley o decreto. "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto..." No obstante haber concluido el procedimiento legislativo, no alude a una ley o decreto; lo serán sólo cuando son publicados, cuando se supera el veto o transcurra el término legal para hacerlo valer. La posibilidad de su revisión y el hecho de que el presidente puede hacer observaciones de forma y de fondo, niegan que se trate de un acto perfecto y concluido; confirma que su intervención es parte del proceso legislativo.

A continuación, transcribiremos el ejemplo que el Maestro García Maynez señala con

(147)

ARTEGA NAVA, E. Ob. Cit. págs. 281-282

relación al veto. (148)

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CÁMARA DE ORIGEN	CÁMARA REVISORA	P. EJECUTIVO	RESULTADO
aprueba	aprueba	desecha en todo o en parte	vuelve a la Cámara de origen con observaciones
insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos.	insiste por por la misma mayoría.	debe ordenar la publicación	

c) Promulgación.- No obstante que al principio de este capítulo se habló ampliamente acerca de la facultad de promulgación del Presidente de la República por corresponder a la primera facultades le conliere el artículo 89, se ha considerado necesario hacer algunas consideraciones con respecto a porque la ubicamos también dentro de las facultades legislativas del Ejecutivo.

(148)

GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 28ª ed. México, Edit. Porrúa, 1986. pág. 59

En la Constitución aparece frecuentemente el término promulgación (art.70,72 y 89 frac. I); siempre se usa referido al presidente de la república. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se usa el término en ese mismo contexto (arts.7,72 y 120), el término es usado referido a diversos sujetos como pueden ser los particulares, el Presidente de la República y gobernadores de los estados y en su acepción de dar a conocer algo, es en este sentido y contexto que se utiliza el término en la fracción II del artículo 27 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, en el artículo 3o. del Código Civil, y en el artículo 3o.de la Ley del Diario Oficial de la Federación y gacetas gubernamentales. Por lo que toca a las leyes federales el término promulgación sólo se usa referido al Presidente de la República. (149)

Según Biscaretti,"La promulgación ...consiste en un decreto presidencial, que contiene: a) una certificación (de la regularidad del procedimiento, seguido, con la fórmula que actualmente dice: La Cámara de Diputados y el Senado de la República han aprobado);b) la declaración de querer promulgar (expresada en los términos: El Presidente de la República promulga la siguiente ley, cuyo texto se añade);c) la orden de publicación y la cláusula ejecutiva..."

En algunas naciones se establece diferencia entre la promulgación y la publicación de las leyes. La promulgación es el acto por el cual el Jefe de Estado testifica al cuerpo social la existencia de la ley y ordena su ejecución. La publicación hace conocer a los habitantes que la ley ha sido promulgada. En consecuencia, las leyes son perfectas como obra legislativa por el voto de ambas Cámaras; ejecutorias por la promulgación, y obliagtorias por la publicación. Nuestra Constitución, impone al Presidente la obligación de pronulgar las leyes federales, y en el artículo 114 dice que es deber de los gobernadores de los Estados el publicarlas.

(149)

ARTEAGA NAVA, E. Ob. Cit. pág. 289

Con respecto a la promulgación y la publicación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

"La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), fracción I, de la propia Constitución."

Vols. 139-144, primera parte, p. 224, Amparo en revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A., 19 de agosto de 1980, unanimidad de 19 votos.

3. FACULTADES EN MATERIA ECONÓMICA

Los instrumentos por medio de los cuales el presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía, son muy diversos; entre los más importantes están la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Como se ha señalado por Jorge Carpizo, existen diversos rubros en materia económica en los que interviene el Presidente de la República.

4. FACULTADES EXTRAORDINARIAS

La concesión por el Congreso al Presidente para realizar las autorizaciones que aquél estime necesarias para que éste haga frente a diversas situaciones como son invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Las autorizaciones que consagra el artículo 29, son las "facultades extraordinarias" a que se refiere el artículo 49.

El citar el precepto 29 de nuestra Constitución nos lleva a profundizar a cerca del procedimiento de Suspensión de Garantías que el mismo establece.

La medida de suspensión de garantías debe adoptarse por el Presidente de la República, 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 (o en sus recesos la Comisión Permanente). Es el jefe del Ejecutivo el que propone la medida; es el Consejo de Ministros, en funciones excepcionalmente de régimen parlamentario, el que se solidariza con aquél a aceptar la medida; y es el Congreso de la Unión el que decreta la suspensión al aprobar la iniciativa presidencial.

La suspensión de garantías no es absoluta, sino relativa y limitada por varios conceptos, que el artículo 29 estatuye.

En primer lugar, el Presidente de la República, es la única autoridad que puede solicitar y utilizar la suspensión de garantías. Todas las demás autoridades del país siguen acotadas, detenidas por esa barrera que la Constitución erigió en beneficio de las personas; la grave responsabilidad de ejercer el poder sin la cortapisa de las garantías individuales, la asume exclusivamente el jefe del Ejecutivo ante la nación. De allí que sea innegable la

facultad de intervenir en las garantías suspendidas. En efecto ni siquiera se refiere el artículo 29, cuando autoriza la suspensión de garantías, al Poder Ejecutivo, sino el Presidente de la República, de suerte que los secretarios de Estado sólo pueden ejecutar los acuerdos que en ese particular dicte el Presidente. lo, que se corrobora si se tiene en cuenta que en nuestro régimen presidencial los secretarios de Estado carecen de funciones autónomas. (150)

En segundo lugar, no deben suspenderse todas las garantías individuales, sino solamente aquellas que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación.

En tercer lugar, las garantías pueden suspenderse en todo el país o en un lugar determinado, según se localice total o parcialmente la situación de emergencia.

En cuarto lugar, la suspensión debe producir sus efectos por un tiempo limitado, pues sería conveniente que la interrupción del régimen de legalidad que ella significa se convierta en situación permanente.

Por último, la suspensión debe hacerse por medio de prevenciones generales. Se satisface este requisito en virtud de la ley expedida por el Congreso, en la cual se enumeran las garantías suspendidas. Aunque el texto constitucional no es suficientemente claro, debe entenderse que todo lo relativo a este punto debe ser obra obra del Congreso, a fin de que el Ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del órgano legislativo. (151)

(150)

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit. pág. 219

(151)

Ibidem, 220

El otorgamiento de las autorizaciones presuponen necesariamente la existencia de la situación anormal, que como premisa rige el contenido del artículo 29. Pueden consistir en dar al ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transmitirle facultades legislativas, pero en uno y en otro caso las autorizaciones deben estar regidos por las mismas reglas de relatividad, puesto que al igual que la suspensión de garantías las autorizaciones son simples medios para hacer frente a un estado de necesidad. Así, pues, deben enumerarse las facultades conferidas al Ejecutivo, su duración y el lugar; todo ello por medio de prevenciones generales, y sin que las autorizaciones se dirijan en contra de determinado individuo.

Las autorizaciones se conceden exclusivamente por el Congreso y nunca por la Comisión Permanente. Ello se debe a que las autorizaciones pueden consistir en la delegación de facultades legislativas -y de hecho en eso consisten-, por lo que la Comisión Permanente no podría delegar lo que no tiene, según son las facultades legislativas, que pertenecen siempre al Congreso. Como consecuencia, la iniciativa para la suspensión de garantías corresponde exclusivamente al Presidente, por los requisitos previos que ella supone, mientras que la iniciativa para conceder autorizaciones se rige por la regla del artículo 71 Constitucional.

V. LA FUNCIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En el campo de la Administración Pública, la organización se presenta como un antecedente necesario de todo ordenamiento jurídico.

En toda organización de la Administración Pública se detectan perfectamente dos dimensiones. Por un lado, la organización administrativa presenta una perspectiva esencialmente estática, que nos muestra la forma como están articulados los órganos de la Administración Pública. Por otro lado, encontramos en la organización administrativa una dimensión dinámica, que responde a interrogantes sobre la creación de competencias, funciones, coordinación y supresión de órganos, es decir, esta segunda dimensión es la referente a la potestad organizativa o conjunto de facultades que se le han otorgado a la Administración Pública para organizar su estructura administrativa. (152)

Nuestro sistema constitucional otorga la titularidad el poder ejecutivo federal al Presidente de la República.

(152)

Faya Viesca, Jacinto. La Administración Pública Federal. 35ª ed. México, Edit. Porrúa, 1989, pag. 221.

Es distinto el titular del poder ejecutivo del conjunto de órganos que le están subordinados. Este conjunto de órganos subordinados constituyen la Administración Pública Federal, de la cual el Presidente de la República es el jefe supremo. Como jefe de la administración, en su puesto se concentran los poderes de decisión y de mando, con el fin de poder mantener unidad de criterio y acción en las políticas de la administración.

Sería prácticamente imposible que el Presidente de la República pudiera encusar por sí sólo la compleja actividad que requiere el ejercicio de sus atribuciones. El titular del ejecutivo necesita una serie de órganos auxiliares, subordinados jerárquicamente a él, que posibiliten una inteligente y eficaz marcha de la administración pública.

La estructura del ejecutivo federal puede contemplarse desde el punto de vista de dos elementos diferenciados:

1.- Que la titularidad del poder ejecutivo federal que ostenta el Presidente de la República, con carácter de indivisible e intransferible, y 2.- Que aunque existen órganos de gran importancia, son únicamente auxiliares de las tareas del Presidente de la República. Los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Procuradores Generales de Justicia, tanto de la República como del Distrito Federal, los Agentes Diplomáticos, Cónsules, Oficiales Superiores del Ejército, etc.; no forman parte del Ejecutivo, pero son colaboradores indispensables para programar y ejecutar sus políticas y decisiones.(153)

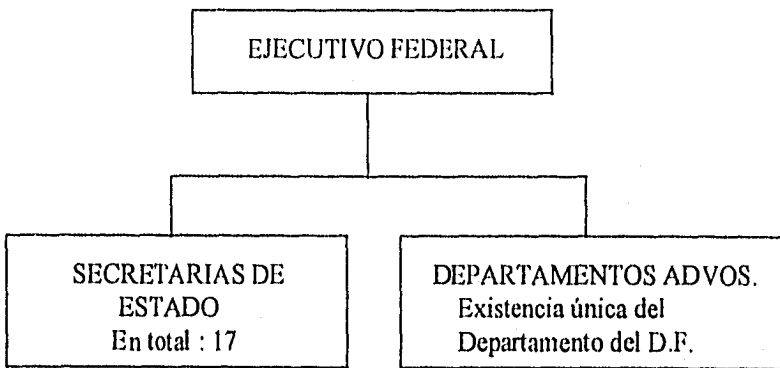
En nuestra ley fundamental se establece en su artículo 90 que: "La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el

(153)

Ibidem, 61

Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL)



En consecuencia, la administración pública federal está estructurada en dos niveles fundamentales: la administración centralizada y la administración paraestatal.

La ley encargada de regular las bases de organización de la administración pública es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

2. FORMA CENTRALIZADA

Para el tratadista en derecho administrativo, "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".(154)

Además, en la centralización administrativa se dan las siguientes características: 1 Una relación jerárquica entre los diversos organismos administrativos y 2. El Presidente de la República que es el jefe supremo de la administración, quien concentra entre los poderes señalados de decisión, mandato, nombramiento, vigilancia, resolución de competencias, ejecución forzada de las resoluciones administrativas (fuerza pública); y el disciplinario; gracias a dichos poderes y facultades del presidente, quien los ejerce también por conducto de los principales funcionarios de la administración, se da la unidad del aparato administrativo gubernamental.

Existe un reducido grupo de funcionarios, los de más alto nivel dentro de la administración (principalmente secretarios, subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, directores), que tienen facultades de decisión y mando, que puede realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, imponer sus determinaciones o dictar órdenes e instrucciones a sus inferiores. El resto del personal administrativo realiza actividades técnicas, materiales y de apoyo, y se concreta a obedecer órdenes superiores sin decidir por cuenta propia.

(154)

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11ª Ed. México, Edit. Porrúa, 1993. pag. 126

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica, la administración centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Es importante distinguir el hecho de que los órganos de la Administración Pública centralizada son muy diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la Administración Pública paraestatal.

La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales.

La centralización administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios de las finanzas y el personal. A fin de hacer cumplir ciertas determinaciones, el poder de manejo de la fuerza pública se da a escasos funcionarios, siendo esto un elemento característico de la centralización.

La centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La administración centralizada es como una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y, de allí hacia abajo, los distintos planos o niveles, van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etc. La jerarquía administrativa es uno de los elementos esenciales de la centralización.

Esta jerarquización es lo único que da congruencia y unidad a las políticas de un órgano, a pesar de la variedad y multiplicidad de sus funciones, de allí que la jerarquía de mando concentrado ordene y permita la unidad en la acción.

En la centralización administrativa, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico. Los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública; son los únicos que resuelven sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas. No obstante que existen órganos periféricos en las distintas entidades federativas, aquéllos son simples delegados con funciones muy específicas, que dejan la resolución de los asuntos más importantes siempre en manos de las autoridades del centro, las que invariablemente tienen el mando sobre dichos órganos.

2.1 Secretarías de Estado

Las secretarías de Estado no sólo son órganos administrativos, sino órganos con un alto contenido político. Los Departamentos Administrativos no tienen el carácter de órganos políticos, por lo que sus funciones se constriñen a un desempeño meramente técnico-administrativo. (155)

El referendo otorga un grado de mayor jerarquía a los secretarios de Estado sobre los Jefes de los Departamentos Administrativos.

(155)

Faya Viesca. Ob. Cit., pag 114

Las Secretarías de Estado es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de la actividad del Estado. Los Secretarios de Estado o del Despacho, como les llama la Constitución, y los Jefes de Departamentos Administrativos no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo son parte fundamental en la organización de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones de los Secretarios de Estado y de los Jefes de los Departamentos Administrativos no pueden ser distintas o mayores a las facultades del Presidente de la República que señala el artículo 89 constitucional.

2.1.1 Departamentos Administrativos

Los departamentos administrativos fueron creados para ejercer exclusivamente funciones técnicas, administrativas, a diferencia de las Secretarías de Estado que despachan, además, asuntos de carácter político. Tena Ramírez objeta esta diferenciación argumentando lo siguiente:

Porque el dictamen de la Comisión (sobre la creación de Departamentos Administrativos) quedó insubsistente, no es necesario que la ley encomiende a los departamentos administrativos funciones meramente administrativas de centralización de servicios públicos, como lo proponía aquel dictamen. Nada hay que pugne en nuestra Constitución con la centralización de servicios públicos en determinados órganos del Estado, más bien sería difícil hallar base constitucional para justificar la descentralización autónoma de aquellos servicios públicos que por su naturaleza incumben al Estado. Y al crear un órgano que centralice ciertos servicios, la ley no tiene obligación constitucional de que en su obra prevalezca un criterio estrictamente técnico, como lo querían los autores del insubsistente dictamen.

Los Jefes de Departamentos no forman parte del gabinete presidencial -"consejo de ministros"- ni son considerados altos funcionarios para efectos del fuero y el juicio de responsabilidad.

Los Jefes de Departamento no están obligados a refrendar los actos del presidente; originalmente tampoco debían ocurrir a informar al Congreso, pero en virtud de una reciente reforma al artículo 93 constitucional, también dichos funcionarios están obligados a ocurrir al Congreso cuando se les llame.

Por último cabe señalar que la Constitución no establece requisitos para ser jefe de Departamento, a diferencia de los secretarios de Estado.

Las anteriores son algunas diferencias que teóricamente existen entre ambos tipos de órganos. En la práctica, de hecho, ambos órganos tiene igual rango y realizan funciones de todo tipo. Tenemos el caso del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tiene un alto rango político y ejerce funciones de naturaleza dual; políticas y administrativas; está dotado de un gran presupuesto; firma y avala los actos legislativos del presidente y es invitado a asistir a las reuniones de gabinete.

Como puede desprenderse de lo anterior, no existe de hecho diferencia real entre los dos tipos de órganos administrativos, ambos son creados por el mismo instrumento jurídico; la ley del Congreso; tampoco en derecho puede apoyarse alguna diferencia jerárquica, ya que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala expresamente que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango.

Por último, analizaremos las principales diferencias que existen, según la doctrina administrativa, entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Como se sabe, los departamentos administrativos son una creación del Constituyente de Querétaro (concretamente de la Comisión Dictaminadora, ya que el proyecto original de Carranza no los contenía), y tiene por objeto desempeñar funciones administrativas de carácter técnico. No obstante de haber claras evidencias sobre la aprobación del proyecto de creación de departamentos administrativos (incluso en otros artículos constitucionales), se piensa que por descuido, cansancio o tedio a la hora en que el secretario de la Comisión dio lectura al artículo 90, el Constituyente lo aprobó sin darse cuenta de la omisión, en este artículo, de los departamentos administrativos. (156)

En la 45a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 16 de enero de 1917, la Segunda Comisión de Constitución presentó el siguiente dictamen el artículo 90 en el cual se precisaba la naturaleza de los departamentos administrativos propuestos:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulgada una ley, etc; o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correo, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

(156)

Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. pag. 184-185

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran según servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el más alto personal de los servicios públicos, que no escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

2.1.2 La Procuraduría General de la República.

La Procuraduría General de la República es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Además la Procuraduría General de la República reviste una importancia sustancial en el ámbito jurídico de nuestro país porque es precisamente el Procurador General de la misma, el que intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado.

Particularmente la función primordial del Procurador General se manifiesta cuando actúa en su calidad de consejero jurídico del gobierno, la base constitucional le hace responsable de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurra con motivo de sus funciones.

Tanto la institución del Procurador General de la República como la del Ministerio Público tienen orígenes en el Derecho comparado. Así se dice que el Ministerio Público es fundamentalmente de origen francés derivado de las Constituciones que se dieron en Francia a partir de la revolución de 1789 y que fueron precisadas en el Código de Instituciones Criminales y en la Ley de Organización Judicial de 20 de abril de 1810.(157)

2.1.3 Estructura Interna de la Procuraduría

De acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 1993, la organización de la Procuraduría General de la República es la siguiente:

ARTÍCULO 10- La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones establece su Ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrará con:

- Suprocuraduría de Averiguaciones Previas
- Suprocuraduría de Control de Procesos
- Suprocuraduría Jurídica
- Suprocuraduría de Delegaciones y Visitaduría
- Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud
- Oficialía Mayor
- Contraloría Interna
- Dirección General de Comunicación Social

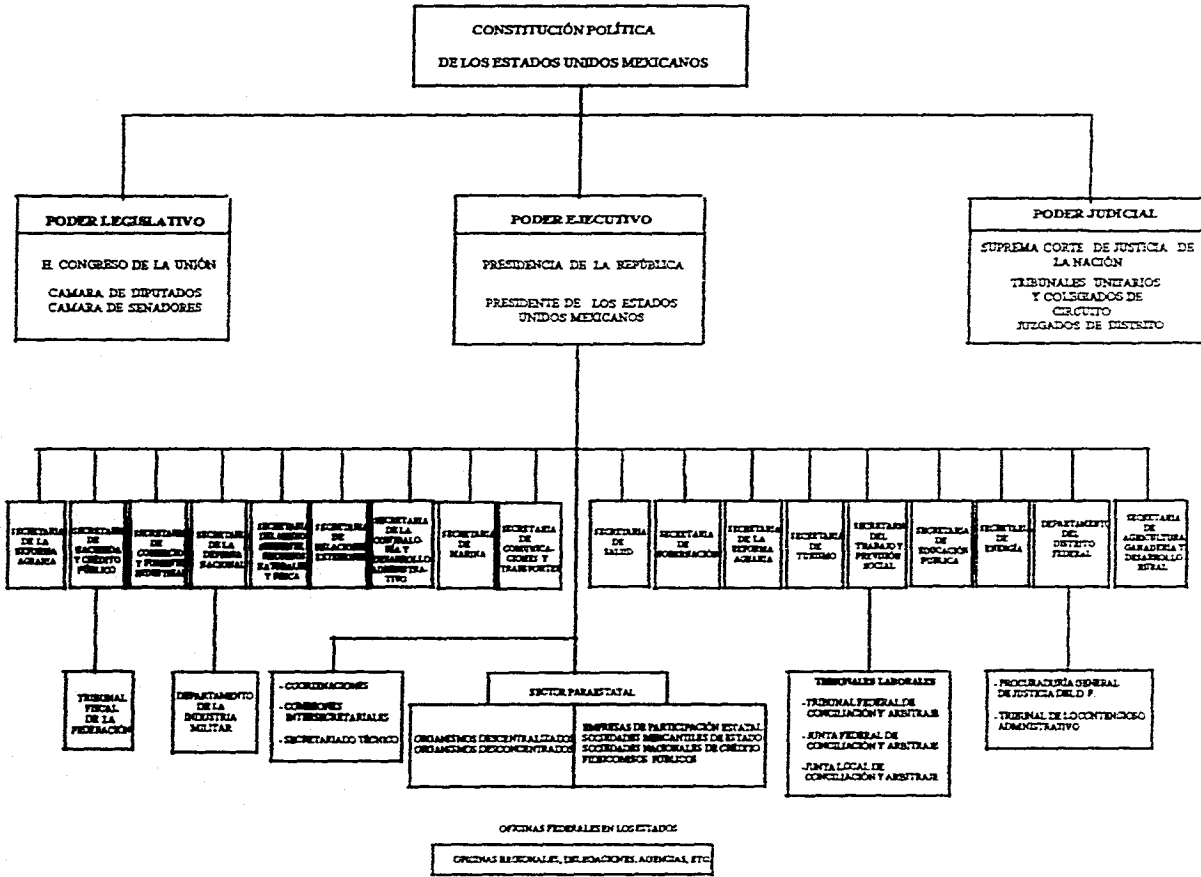
(157)

Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pag. 267-268

- Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Averiguaciones Previas
- Dirección General de Servicios Periciales
- Dirección General de Control de Procesos
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Amparo
- Dirección General de Protección de Derechos Humanos
- Dirección General de Asuntos Legales Internacionales
- Dirección General de la Policía Judicial Federal
- Dirección General de Intercepción
- Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección General de Control de Bienes Asegurados
- Dirección de Sistema de Información y Estadística
- Dirección General de Servicios Aéreos
- Dirección General de Supervisión y Auditoría
- Delegaciones
- Instituto de Capacitación
- Visitaduría

Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República contará con la Comisión Interna de Programación y Administración y con las unidades subalternas que fueren necesarias. La creación y atribuciones de estas unidades se señalarán en los acuerdos respectivos el Procurador..."

ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL



3. FORMA PARAESTATAL.

La administración paraestatal está constituida por un vasto número de entidades públicas de muy diversa naturaleza y cuyo estudio sería materia suficiente para un tratado, el cual, dicho sea de paso, sería de enorme utilidad para el adecuado conocimiento de ese importante sector administrativo.

Pudiéramos decir que dichas entidades, en términos muy generales, se agrupan en dos grandes apartados: 1. El de la descentralización, constituido por los llamados organismos públicos descentralizados, y 2. El de la administración gerencial, representada por las empresas públicas de participación estatal -mayoritaria y minoritaria-, las instituciones de crédito y los fideicomisos, entre otros. (158)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 45 indica: "Son organismos las entidades creadas por ley o decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten".

Asimismo el artículo 3o. de la ley de referencia establece que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

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

(158)

Moreno Rodríguez, Rodrigo. Ob Cit., 187-188

III. Fideicomisos".

A continuación se esquematizará la relación jurídica entre el Ejecutivo Federal y el sector paraestatal.

EJECUTIVO FEDERAL
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL
INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO:
ORGANIZACIONES NACIONALES DE CRÉDITO E INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZA;
FIDEICOMISOS

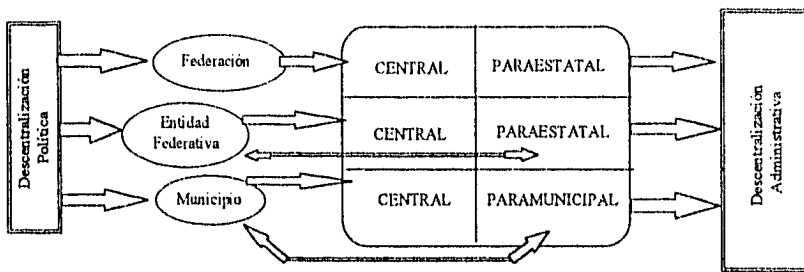
3.1 Organismos Descentralizados

El campo de la descentralización administrativa está compuesto por organismos públicos que guardan con la administración centralizada, una relación diversa de la jerárquica; el contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, es su principal característica.

Señala Serra Rojas que: "La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna

una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa."(159)

DESCENTRALIZACIÓN



© Miguel Acosta Romero.

Estos organismos han sido creados para descargar a la administración central de ciertas actividades especializadas, y tienen por objeto: la realización de un servicio público, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social o seguridad social (artículo 2º, Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Estas instituciones se encuentran ubicadas fuera de la estructura central de la administración y son diferentes a ella; su personalidad jurídica es distinta de la de los órganos administrativos centrales.

(159)

FAYA, VIESCA. Ob. Cit. pág. 48

Como puede apreciarse, los organismos descentralizados se crean para prestar ciertos servicios en atención a necesidades de carácter regional o territorial (municipio, estado o región); o bien, para realizar servicios públicos especializados, de carácter técnico o científico.

Los organismos paraestatales tienen como fin administrar los asuntos de su estricta competencia, insertando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo Federal.

3.1.1 Empresas de Participación Estatal.

La mayoría de las entidades paraestatales se han creado en México bajo la forma de constitución mercantil, sin que esto sea obstáculo para que se controlen y queden coordinadas por instrumentos jurídicos de derecho público.

En nuestro régimen jurídico, las empresas de participación estatal minoritaria pertenecen a la administración paraestatal. Sin embargo, la administración en estos casos asume una calidad de accionista y en ningún caso ejerce los típicos actos de imperio con que actúa normalmente el Estado. Estas entidades adoptan las formas y las técnicas jurídicas del derecho privado.

En México, las empresas de participación estatal se constituyen, en la mayoría de los casos, bajo las formas propias del derecho privado. En este aspecto el Estado también actúa como accionista, pero en virtud de que es el accionista mayoritario su papel tiene una importancia extrema, ya que puede decidir sobre los fines y la marcha de esa entidad.(160)

(160)

Moreno Rodríguez, Rodrigo. Ob. Cit. pag. 189-190

Los elementos característicos de las empresas públicas es el desarrollo de su actividad económica.

En nuestro país, la creación de las empresas paraestatales se debe a imperativos de orden financiero, constitucional, de seguridad, económico o social.

A) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

En reformas de 1986 a la Ley Orgánica de la Administración Pública, y en la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales (Diario Oficial de 14 de mayo de 1986), se prevé la regulación de las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria. (161)

El artículo 46 reformado de la Ley Orgánica de la Administración Pública considera Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales consideradas conjunta o separadamente, aporten o sea propietario de más del 50% del capital social;

(161)

Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág. 513

b) Que en la constitución del capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar acuerdos del propio órgano de gobierno.

Del análisis de estos ordenamientos no se desprende con claridad un concepto de empresa pública o de participación estatal en cuanto a la estructura jurídica de dicha empresa, por lo que hace a la fracción I del Artículo 46, se reconoce a las Sociedades Nacionales de Crédito, pero no se dice cuál es su naturaleza o su concepción.

En relación a otro tipo de sociedades, creo que es un avance el de la fracción II del Artículo 46 de la ley Orgánica de la Administración Pública hable de "sociedades de otra naturaleza", enumerando a las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, es un adelanto que tengan la estructura de las sociedades anónimas.

Ahora bien, los incisos a) y b) del artículo 46, presupone la existencia de sociedades en primer lugar mercantiles, y en segundo lugar, de sociedades anónimas, pues el inciso a) habla de capital social y el inciso b) de acciones representativas del capital; por lo que hace al inciso c), es muy raro el supuesto que se da en la práctica administrativa mexicana.

B) Empresas de Participación Estatal Minoritaria

Las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y

otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjuntamente o por separado, posean acciones o parte que representen menos del 50% y hasta el 25% del capital social.

Estas empresas son creadas dentro de la legislación mercantil y por ende, reguladas y sometidas a ella, no tiene el control de una empresa mayoritaria pero su supervisión es ejecutada por medio de un Comisario con base en disposiciones legales comprendidas en la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

3.1.2 Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Nacionales de Crédito

Son una especie de sociedad mercantil de Estado, estructuradas exclusivamente en 1983, para prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos del artículo 28 constitucional y de las Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y 1985 (abrogada para 1991).

Estas dos leyes se encuentran abrogadas, la segunda a partir del mes julio de 1990, no obstante el concepto de Sociedad Nacional de Crédito, se recoge en la nueva Ley de instituciones de crédito y en cada una de las Leyes Orgánicas de este tipo de instituciones.

El Estado interviene en auxilio y apoyo de varias empresas, tanto públicas como privadas, que se encuentran en situaciones precarias a lo que se refiere a sus inversiones y fondos financieros, esta tarea la realiza a través de las Instituciones Nacionales de Crédito, las que no son consideradas ni como organismos ni como empresas, sino que son órganos regidos por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares. Esta

ley sólo es aplicable a organizaciones que tengan por objeto el ejercicio habitual de la Banca y del crédito de la República Mexicana.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el único órgano con atribuciones dadas por esta ley para dictar las medidas relativas a la creación y funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito. La opinión de la "Comisión Nacional Bancaria" y del "Banco Nacional de México" deben ser escuchadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar la concesión del ejercicio de la banca y del crédito.

Se consideran organizaciones auxiliares de crédito las siguientes:

a) Almacenes generales de depósito

b) Bolsa de valores

c) Uniones de crédito

La ley citada establece que las instituciones u organizaciones auxiliares de crédito, son las constituidas con la participación del Gobierno Federal o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o bien de aprobar o vetar los acuerdos de la Asamblea o del Consejo que adopten.

Actualmente, una de las principales Instituciones Nacionales de Crédito es Nacional Financiera (NAFIN), cuya finalidad desde su inicio es la de otorgar créditos a la industria del país y de servir de agente financiero del gobierno.

En consecuencia, es dable afirmar que las Sociedades Nacionales de Crédito, son una especie de sociedad mercantil del Estado. Estructuradas para el único efecto de prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos de las leyes que regulan, no sólo porque en el pasado se hayan organizado como tales, sino fundamentalmente porque realizan actos de comercio.

3.1.3 Fideicomisos

El fideicomiso es una institución relativamente reciente en nuestro medio, aun cuando existen antecedentes legislativos y algunos proyectos de leyes, como los conocidos con el nombre de Proyecto Limantour, de 1905; Proyecto Creel, de 1924; Proyecto Vera Estañol, de 1926. Se introdujo esta institución en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 27 de agosto del mismo año. (162)

Se discute en México, la naturaleza jurídica del fideicomiso. Hay quienes lo consideran como un contrato y quienes lo consideran como un negocio jurídico, o como un acto unilateral de voluntad.

Conforme al Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC): "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendado la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

El Estado ha recurrido en los últimos años con relativa frecuencia a utilizar para la creación de empresas públicas a la figura del fideicomiso, mediante el cual el

(162)

Ibidem, pág.

el fideicomitente (el Estado) destina ciertos bienes a un fin lícito específico, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

En México, el fideicomiso sólo puede ser desempeñado por instituciones de crédito a las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya otorgado concesión o autorización para actuar precisamente en el ramo fiduciario.

3.1.3.1 Fideicomiso Público

El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta a fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.

Respecto, a la regulación legal de los fideicomisos públicos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales el artículo 40 señala que: "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley..."

Por su parte el artículo 41 establece que: "El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidará que en los contratos queden

debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos,..."

3.1.3.2 Elementos del Fideicomiso Público

Los elementos del fideicomiso público serán los que a continuación se citan:

- El fideicomitente, que puede ser:

- a) El Gobierno Federal.
- b) Los Gobiernos de las Entidades Federativas.
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios

- Patrimonio Fiduciario

La transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o fondos públicos, de acuerdo con la Ley Cambiaria, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo bienes, pero si se trata de bienes del dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado de la Federación, mediante el respectivo Decreto de desincorporación dictado por el Ejecutivo.

El conjunto de bienes de las entidades constituyen el patrimonio fiduciario y puede consistir en:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación
- b) Bienes del dominio privado

- e) Bienes inmuebles
- d) Bienes muebles
- e) Dinero en efectivo
- f) Subsidios
- g) Derechos

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades.

- El Fiduciario

A partir de 1991, sólo pueden ser fiduciarias las instituciones de Crédito de Banca Múltiple o Banca de Desarrollo.

- Objeto

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto lo siguiente:

- a) La inversión (Se entiende que de fondos públicos)
- b) Manejo y administración de obras públicas
- c) Prestación de servicios
- d) La producción de bienes para el mercado

-Fines

Los fines siempre serán de interés público, satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa

actividad y tender a una mayor eficiencia y eficacia. Los fines concretos que se persiguen por los fideicomitentes son pactados, en cada contrato.

- Duración

En los fideicomisos normales, la duración máxima de estos es de 30 años sin embargo, hace la salvedad la ley de que cuando sean instituciones de beneficencia o de orden público, su duración puede ser indefinida.

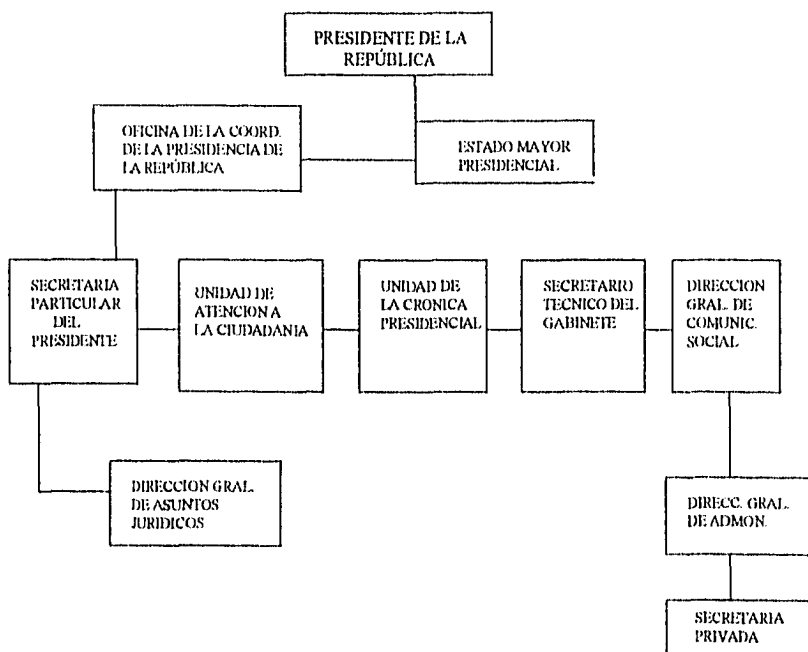
VI. LA ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN EL CONTEXTO NACIONAL

I. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL

Es evidente que el titular del Poder Ejecutivo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la Administración Pública, por ello, en la práctica, y conforme al orden jurídico se han establecido órganos que lo auxilian en atención de estas actividades y, su número y competencia variará en cada Estado y a través de las diversas etapas históricas.

Actualmente existen las siguientes unidades administrativas, adscritas directamente a la Presidencia de la República: el Estado Mayor Presidencial; la Dirección General de Comunicación Social; la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes; Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República; la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y la secretaria particular.

A continuación se esquematizará la estructura de las unidades administrativas que auxilian al Presidente de la República en el cumplimiento de sus actividades.



FUENTE: Coordinación General de Estudios Administrativos

A) OFICINA DE COORDINACIÓN DE LA PRESIDENCIA

Fue creada por Acuerdo del Presidente de la República (Diario Oficial, 7 de diciembre de 1988). (163) Sus facultades son:

(163)

Ibidem, pág. 160

- Coordinar las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal, así como cubrir aspectos que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales, así como verificar la realización de los programas señalados por el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia.
- Llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos turnados en el seno de los gabinetes especializados, elevado a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el mismo cumplimiento.
- Atender, tramitar y responder las solicitudes audiencias con el Presidente de la República.
- Recibir quejas de los particulares, informar al Presidente de la República, turnándolas a las dependencias competentes, procurando su expedita resolución.
- Coordinar con el Estado Mayor Presidencial las giras de trabajo y eventos que realiza el Presidente de la República por las Entidades Federativas y Extranjero.
- Supervisar la administración del personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República
- Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Titular del Poder Ejecutivo Federal y servidores adscritos a la Presidencia de la República.
- Realizar crónicas escrita y filmica del quehacer del gobierno de la República.

B) ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL

Es un órgano de máxima seguridad, dependiente directa y exclusivamente del Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad militar del país coordina personalmente los trabajos de este importante cuerpo militar.

Este organismo fue creado en 1941, en sustitución de la Ayudantía de la Presidencia. Sus funciones y atribuciones se encuentran muy bien precisadas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial del 26 de diciembre de 1986, en su artículo 15 indica que:

"El Presidente de la República dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico-militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en los servicios conexos, verificando su cumplimiento".

En realidad se trata de un dispositivo lo suficientemente general como para permitir que esta institución, además de dar cumplimiento a las atribuciones que le encomienden otras disposiciones jurídicas, funja como una unidad operativa de apoyo general, para la persona del Presidente de la República, que es quien en definitiva determina el contenido específico de las funciones que deberá desarrollar.

Para la mayor eficacia de sus funciones, así como para garantizar la seguridad personal del titular del Ejecutivo Federal, este órgano tiene una naturaleza y disciplina del orden

militar. (164)

El Estado Mayor Presidencial cuenta con una jefatura, está a cargo de un general del ejército, designado por el propio presidente, y cuenta con un importante número de unidades administrativas, entre las que destacan las siguientes:

- Dos subjefaturas: Una operativa y otra administrativa
- La coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales: Ocho secciones
- Una coordinación administrativa: Tres Grupos (Jurídico, de promoción deportiva y de promoción social).

El Estado Mayor Presidencial cuenta, además, con el cuerpo de las Guardias Presidenciales y las Unidades de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales y otras Unidades del Ejército y la Marina que se les decida adscribir.

El personal del Estado Mayor pertenece al Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, Armada de México, especialistas civiles, así como el personal que determine el propio Ejecutivo de la Unión.

De lo anterior, se desprende que el Estado Mayor asegura la protección personal del presidente, así como el desempeño de las funciones más importantes que personalmente le son necesarias para el ejercicio de su encargo. Al mismo tiempo, representa un considerable contrapeso a la fuerza que representa cualquiera otra de las instituciones armadas del país.

(164)

Osonio Corres Francisco Javier. Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo. Presidencia de la República. Coordinación de Estudios Administrativos, 1977, pág. 163-164.

C) SECRETARIA PARTICULAR

Para el despacho de los asuntos de la Presidencia, cuenta el Ejecutivo con una Secretaría Particular, la cual no se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como autoridad administrativa. En la práctica se considera al Secretario Particular como funcionario político. (165)

D) DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA PRESIDENCIA

Creada por acuerdo presidencial de 19 de enero de 1983; esta Dirección sustituye a la Unidad de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República, (166) y sus atribuciones son las siguientes:

-Conocer y dar opinión al titular del Ejecutivo Federal, sobre los proyectos de iniciativas, así como de reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones presidenciales, que formulen las dependencias de la Administración Pública Federal.

-Dar apoyo técnico necesario al titular del Ejecutivo Federal, en todos aquellos asuntos de carácter jurídico que éste le encomiende.

-Coordinar y apoyar el cumplimiento de los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal, que apruebe el Ejecutivo Federal.

(165)

Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág. 159

(166)

Ibidem, 160

-Participar en los procesos de modernización y adecuación del orden normativo jurídico que rige el funcionamiento de la Administración Pública Federal, así como en los procesos que se realicen para abatir el exceso de regulación, de acuerdo con instrucciones que dicte el titular del Ejecutivo Federal.

-Controlar, registrar y compilar los reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones presidenciales, y remitirlos a la Secretaría de Gobernación para ser iniciativas de leyes y decretos firmados por la Presidencia de la República, para que sean presentados ante el Congreso de la Unión... (167)

E) DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA PRESIDENCIA

Esta Dirección sustituyó a la Dirección General de Información y Relaciones Públicas (168) y sus facultades son las siguientes:

-Realizar todos los servicios de información de la Presidencia de la República.

-Informar oportunamente sobre las actividades que realiza el titular del Poder Ejecutivo Federal y proveer a su más eficaz divulgación.

-Elaborar y ejecutar los programas de difusión de la Presidencia de la República.

(167)

Ibidem

(168)

Ibidem, 161

-Captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación referente a los acontecimientos de interés para las responsabilidades de la Presidencia de la República.

-Establecer relaciones con los medios de difusión nacionales e internacionales y organismos representativos de los sectores público y privado, relacionado con esta actividad.

-Difundir las actividades relevantes del titular del Ejecutivo Federal, a través de publicaciones.

-Coordinarse con la Secretaría de Gobernación para participar en la elaboración, ejecución y supervisión de los programas de comunicación social del Gobierno Federal.

-Dirigir las relaciones públicas de la Presidencia de la República; las demás que le recomienda el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

1.1 Función Gubernamental del Ejecutivo Federal

A propósito del doble aspecto de la actividad del Ejecutivo Federal en su función gubernamental; ésta tiene su antecedente en la Monarquía Inglesa, la doctrina constitucional lo manifiesta a través del célebre tratadista español, Nicolás Pérez Serrano en su obra Tratado de Derecho Político, el cual señala al respecto lo siguiente:

"Y como la República parlamentaria no es sino la republicanización de la Monarquía constitucional, el fenómeno se repite, agravando alguno de sus caracteres. El Ejecutivo, por tanto, se articula como un doble engranaje: Jefe del Estado, de una parte, y de Gobierno de otra. Pero el poder es único: los Ministros no tienen potestades suyas

propias, sino que ejercitan las correspondientes al Jefe de Estado el cual a su vez, no actúa nunca por sí solo".

En la actualidad, el Presidente de la República en los Estados Federales con régimen presidencial, tiene doble carácter, de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, se reúnen en una sola persona esas dos investiduras, que en los regímenes parlamentarios, las desempeñan distintos funcionarios.

El Presidente de la República asume estas importantes funciones en el derecho constitucional y administrativo:

a) Es la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directo de la representación del Estado.

b) Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado.

c) Es jefe del Ejército y de la Armada, y de toda la administración pública.

d) Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales.

Como Jefe de Estado, representa a la Nación, protocolariamente se le rinden honores que corresponden a esa investidura, y tiene funciones inherentes a la misma. (169)

(169)

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1992. pág. 532.

Como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado. Nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las leyes, como Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores, Presidentes de las Comisiones Intersecretariales, Directores de Organismos Descentralizados (con excepción de la U.N.A.M. y la U.A.M.), Empresas Públicas, Organismos Desconcentrados y Fideicomisos Públicos, también designa, con la aprobación del Senado, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los miembros del Servicio Diplomático y Consular, a los miembros de las fuerzas armadas y demás funcionarios previstos en las fracciones II, III, IV y XVIII del Artículo 89 Constitucional.

Una de las actividades fundamentales de este poder, es la administración, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y en otras desborda ésta, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión.

No todo lo que hace el Poder Ejecutivo es administrar; como cuando hace declaraciones políticas, da cuenta de la actividad del gobierno, del Estado; orienta filosóficamente, elabora planes y programas políticos, cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo a sesiones extraordinarias, la firma de tratados internacionales, informa anualmente al Congreso de la Unión: estos actos no son administrativos, son políticos, en el más alto sentido de la palabra. (170)

Es político porque, además de integrar uno de los Poderes de la Federación,

(170)

Ibídem, 157.

tiene relaciones jurídico-políticas con los otros poderes, con las Entidades Federativas, con los Municipios y con otros Estados soberanos, gobierna el Distrito Federal y, además, da contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio.

El desarrollo de las instituciones constitucionales y administrativas ha entregado al Poder Ejecutivo las facultades de dirección y administración que colocan al titular del mismo como jefe supremo del Estado, subordinado al orden constitucional.

2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento preparado por el Poder Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además este documento debe ser base para introducir la participación corresponsable del sector social y los particulares. (171)

Dicho Plan Nacional de Desarrollo encuentra su base legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 y en la Ley de Planeación en sus numerales 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., y 6o.

Al respecto el citado precepto constitucional establece:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional

(171)

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Tulleres Gráficos de la Nación. México, 1995, pág. X

que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo..."

La tarea de gobierno del Ejecutivo Federal inicia propiamente con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo o programa de gobierno, el cual es considerado uno de sus primeros actos políticos como jefe de gobierno; no obstante consideramos que esta primera acción va más allá, porque trasciende a la actividad que desarrollará la administración pública en todos sus niveles durante un sexenio y por el impacto social generado en su aplicación. Al culminar el periodo de gobierno, en algunos casos se habrán cumplido con los objetivos y metas previstos y en muchos de los casos se esperará otro periodo más para retomar los programas que quedaron inconclusos en los distintos aspectos de la vida nacional.

El precepto 3o. de la Ley de Planeación indica que: "Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo y la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de sus atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas y principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establece.

Mediante la planeación se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

La ley establece correctamente lo referente a la planeación, el procedimiento legal por el cual el Ejecutivo Federal determinará la participación y consulta popular, así como el análisis de los resultados obtenidos por la aplicación de medidas tendientes a cumplir con los objetivos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo; el instrumento jurídico es adecuado, la aplicación no resulta ser la mejor.

En la práctica el cumplimiento de metas se sustrae principalmente al factor económico, es decir a la aplicación de recursos materiales y humanos, sin embargo no es suficiente sino existe una planeación basada en la realidad de la sociedad.

Los Planes de gobierno en la mayoría de los casos han sido motivo de campañas y propagandas políticas que se utilizan en tiempos electorales para conquistar el poder, los resultados son desastrosos, porque al final en gráficas y estadísticas se muestra un panorama próspero en el combate a la pobreza y, la realidad es que la problemática en materia económica, financiera, política y social no se resuelve ni mejora, todo lo contrario; y reiterando subsiste para el gobierno siguiente. Sostengo que el subdesarrollo de nuestro país se da en consecuencia de lo expuesto con antelación.

3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-2000), ¿UNA REALIDAD DEL GOBIERNO ACTUAL?...

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se ha caracterizado por ser un plan elaborado en base a la consulta popular, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 peticiones. Además se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en territorio nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se indica que la elaboración del mismo es el resultado de las aspiraciones y propuestas de los trabajadores del campo y la ciudad, de los jóvenes y mujeres, de las comunidades indígenas y los grupos populares, de los científicos e intelectuales, de los maestros, los estudiantes, los empresarios y de la población.

El párrafo anterior es el preámbulo al Plan Nacional de Desarrollo citado, la reflexión que nos ha provocado es en razón a las 300,000 aportaciones de la población (entre propuestas, críticas y comentarios) las no han sido suficientes para iniciar una planeación adecuada para que el gobierno actual ponga en marcha programas que combatan en la medida de lo posible la problemática del país; si tomamos en consideración que somos aproximadamente cerca de 100,000,000 de habitantes y que de ellos por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) tenemos la capacidad legal, para opinar, proponer y participar activamente en la formulación de un plan de gobierno eficaz.

Con respecto a lo anterior nuestra opinión se enfoca a la falta de interés y por consiguiente de la participación ciudadana, no es posible seguir pretendiendo que el gobierno solucione todos los problemas, inclusive nuestra forma de participar cívicamente en aspectos vitales para una convivencia social, como lo es la planeación de una mejor forma de gobernar, (en este sentido tendríamos que pensar detenidamente y preguntarnos que están haciendo los partidos políticos al respecto) pienso que el binomio gobernante-gobernado se pierde, en este caso el gobernante ha cumplido y el gobernado no.

Cierto es que la responsabilidad del Ejecutivo Federal se cumplió, porque no se sustrajo únicamente a elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo vigente ante el Congreso de la Unión para su examen y opinión; sino que tuvo un matiz diferente al de otros gobiernos, es decir, se apejó a la Ley de Planeación en el sentido de buscar la participación de los grupos sociales a través de foros de consulta y adecuada publicidad.

A continuación se transcribirá el índice del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y sólo se analizarán algunos aspectos que hemos considerado importantes y que son materia de estudio para el trabajo realizado.

Introducción

1. Soberanía

1.1 La Soberanía al final del siglo XX

1.1.1 Nacionalismo

1.1.2 Los desafíos del presente

1.1.3 La respuesta de la historia

1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo XX

1.2 Objetivos

1.3 Estrategias y líneas de acción

1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México

1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial

1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior

1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior

1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multilateral

2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes

2.1 Aspiración por un Estado de Derecho y un país de leyes

2.2 Objetivos

2.3 Estrategias y líneas de acción

2.3.1 Seguridad pública

2.3.2 Lucha contra el crimen organizado

- 2.3.3 Procuración de justicia
- 2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en servicio público
- 2.3.5 Impartición de justicia
- 2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares
- 2.3.7 Derechos Humanos
- 2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

3. Desarrollo democrático

- 3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia
- 3.2 Convicción democrática
- 3.3 El compromiso político con la democracia
- 3.4 Diagnóstico
- 3.5 Líneas de estrategia
- 3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política
- 3.7 Una Presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido
- 3.8 Por un nuevo federalismo
- 3.9 Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública
- 3.10 Hacia una más intensa participación social
- 3.11 Participación social y cultura política
- 3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información
- 3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias

4. Desarrollo social

4.1 Aspiración por la justicia social

4.2 Diagnóstico

4.3 El desafío democrático

4.4 Objetivos de la política de desarrollo social

4.5 Estrategias y líneas de acción

4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos

4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población

4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de la regiones

4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social

4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social

5. Crecimiento económico

5.1 Objetivos de la política económica

5.2 Antecedentes

5.3 Estrategia general para el crecimiento

5.4 Líneas de estrategia

5.5 El ahorro interno, base primordial del crecimiento

5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada

5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva

5.5.3 Ahorro y seguridad social

5.5.4 Ahorro público para el crecimiento

5.5.5 Inversión y ahorro externo

5.6 Disciplin fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera

- 5.6.1 Finanzas públicas
- 5.6.2 Política cambiara
- 5.6.3 Política monetaria
- 5.7 Uso eficiente de los recursos para el crecimiento
 - 5.7.1 Empleo y productividad
 - 5.7.2 Actualización tecnológica
 - 5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa
 - 5.7.4 Infraestructura e insumos básicos
- 5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable
- 5.9 Políticas sectoriales pertinentes

Anexo

Listado de programas sectoriales

Respecto al tercer punto: "Desarrollo democrático del Plan Nacional de Desarrollo", en lo referente al ejercicio de poder por parte del Ejecutivo Federal, señalaremos los subcapítulos abordados por el mismo; a nuestro juicio consideramos relevantes para el desarrollo del tema los siguientes:

3.5.6 Reforma del Gobierno

Avanzar en la reforma del Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

Estas líneas de acción concretan el compromiso del Ejecutivo con el ejercicio republicano del poder, para alcanzar el pleno desarrollo de la Nación.

Para lograr estos propósitos, requerimos mantener e intensificar el diálogo sereno, propositivo entre el Gobierno y los partidos políticos, con la intervención que al Congreso de la Unión corresponde en la definición de los cambios jurídicos que lleguen a acordarse.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de reconocer que en las democracias modernas los acuerdos políticos básicos se logran fundamentalmente a partir del diálogo, el consenso y la seriedad para cumplir con los compromisos asumidos.

La dimensión y la complejidad de los retos para alcanzar un pleno desarrollo democrático exigen que el diálogo comprenda a otros actores políticos y sociales. En una sociedad dinámica, diferenciada y plural, los partidos y el gobierno no pueden agotar la representatividad social. En la construcción de la democracia que postula este Plan, deben ampliarse los retos y los canales para que la sociedad se exprese y organice con libertad.(172)

Creemos en las buenas intenciones del Poder Ejecutivo Federal por restaurar una república completamente saqueada, con habitantes llenos de incertidumbre e inestables económicamente y con la constante inseguridad social y política que nos aqueja, no obstante, cuantos millones de compatriotas quisiéramos que fuera un hecho que en México se eliminara la corrupción, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el robo, la violencia y otras tantas enfermedades morales que desencadenan en conductas antijurídicas o ilegales.

(172)

Ibidem,47

3.7 UNA PRESIDENCIA DEMOCRÁTICA EN UN RÉGIMEN REPUBLICANO FORTALECIDO

Un principio fundamental que debe ser fortalecido para impulsar a nuestro desarrollo democrático, es la separación, el equilibrio y la colaboración respetuosa entre los Poderes de la Unión.

El orden político que configura la Constitución tiene como principio esencial organizar el poder en coherencia con el postulado de la soberanía nacional, y legitimar su ejercicio a partir del sentimiento irrestricto al imperio de la ley.

El postulado de un gobierno democrático y republicano exige que el poder que ejercen los distintos órganos del Estado sea limitado. El principio de división de poderes es un elemento fundamental de nuestro régimen constitucional.

Debemos construir un equilibrio cabalmente republicano y democrático entre los poderes, entendiendo con la independencia y disponibilidad de recursos materiales y humanos que permitan a cada uno de ellos el ejercicio pleno de sus atribuciones. (173)

Este aspecto versa fundamentalmente en el principio de División de Poderes; el Ejecutivo Federal pretende ejercer un gobierno basado en el equilibrio de los Poderes de la Unión pero sabemos que no es una tarea fácil sobre todo porque el régimen se ha considerado eminentemente presidencialista, el propósito de equilibrar la forma de ejercitar el poder es muy interesante lo único que falta es concretarlo.

(173)

Ibidem, 55-56

3.7.1 Régimen presidencial

Nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero no existe justificación democrática para que sea autoritaria, usufructuaria de facultades ajenas al Estado de Derecho, o que ejerza un poder autoritario. El Ejecutivo Federal está comprometido con el gobierno con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y al ideal republicano cultivado a lo largo de nuestra historia, el Presidente es, en todo momento, el primer mandatario de la Nación.

De acuerdo con estas consideraciones, el Ejecutivo Federal evitará el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conllevan el riesgo de conducir al autoritarismo. Sin embargo, no es sólo la voluntad del Ejecutivo la que permitirá cumplir plenamente este propósito. También es necesario que los Poderes de la Unión, los partidos políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites, con sus actos y demandas.

Lo gobernabilidad en la sociedad, premisa de cualquier democracia moderna, se fortalecerá con equilibrio entre los poderes públicos, con su interrelación y colaboración respetuosa y continua, y con el invariable apego de todos al Estado de Derecho.

A fin de avanzar en el perfeccionamiento de la división de poderes, es propósito de este Plan Nacional que la Presidencia sea ejercida en interlocución respetuosa y permanente con los distintos poderes públicos y con los diversos órdenes de gobierno.

No estamos de acuerdo con la aseveración hecha en el Plan Nacional de Desarrollo al afirmar que la presidencia sea actualmente fuerte, en cambio sostenemos que hoy más que nunca, la institución presidencial se encuentra debilitada y la falta de credibilidad en nuestro sistema republicano se ha propagado en la sociedad considerablemente.

Efectivamente en la actualidad debe existir un gobierno capaz, responsable, apegándose necesariamente al marco legal vigente con un sentido ético profundo, sólo así la credibilidad y gobernabilidad se comenzará reflejar en nuestro Estado de Derecho.

En el Poder Ejecutivo Federal recaerá de acuerdo al Plan Nacional la obligación de ejercer el poder de, conformidad con las facultades conferidas por la Constitución; sin ir más allá de lo que establece la misma y buscando con ello el equilibrio de los otros poderes. Nosotros pensamos que este aspecto puede tener éxito siempre y cuando exista una real voluntad política tanto del Presidente de la República primordialmente, así como de la estructura gubernamental y de la sociedad civil.

3.8 POR UN NUEVO FEDERALISMO

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad social y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de la autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órganos gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

La renovación del federalismo hará posible que los poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Con el nuevo federalismo, las actividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo, hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.(174)

El nuevo federalismo es parte de la estrategia gubernamental del presente sexenio, aunado a la reforma política del Estado tenderá a corregir las deficiencias provocadas por la excesiva concentración de poder de nuestros gobernantes; además se reforzará nuestro régimen republicano.

Es una demanda de los Estados de la Federación la distribución equitativa de ingresos, esta situación no ha permitido que dichas entidades logren su desarrollo económico porque la Federación absorbe en gran medida los ingresos vía impuestos; con ello también se ha olvidado que el Municipio contribuye también a la recaudación.

(174)

Ibíd, 59

3.9 REFORMA DE GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la presentación de servicios integrados los público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad. (175)

La corrupción en el servicio público constituye el gran reto del gobierno, porque es evidente su presencia en los rubros sector público. Este problema ha tenido un escandaloso desenlace al inicio de la actual administración, los hechos son conocidos; abundar en ello como conducta particular únicamente nos da un ejemplo de que el servidor público

(175)

Ibíd., 62

está más que obligado a apegar sus actos a la rectitud y legalidad que se requiere para apretar sus servicios en la administración pública y también en la administración de justicia.

Por otra parte, para desterrar la lentitud y deficiencia en la tramitación de asuntos sería necesario considerar la eliminación del burocratismo excesivo de la administración pública tomando en consideración que esta causa se origina por los bajos salarios, falta de estímulos económicos y profesionales y la nula participación sindical en beneficio del trabajador.

CONCLUSIONES

1. En el sistema político mexicano se necesita urgentemente redefinir y revalorar los fines políticos del ser humano y de las instituciones políticas; es decir hay que ir al origen de los planteamientos que determinan la utilidad del Estado en relación con el individuo y sus necesidades: individuales y familiares, y colectivas en la sociedad.

2. Es preocupante que en la actualidad se haya desvirtuado en gran medida el ejercicio del poder político; se han olvidado los verdaderos fines del derecho y la política, en su lugar se encuentran los fines personales del gobernante: dinero, prestigio y el poder mismo que es la llave que abre todas las puertas.

3. Las instituciones jurídicas y políticas son justas y precisas, el gobernante en algunos casos, se equivoca al ejecutarlas causando por ese motivo un daño grave a la sociedad; con ello no queremos decir que el legislador no se equivoque en la realización de su tarea legislativa, pero sin duda la aplicación de la ley es la evidencia del ejercicio del poder en cumplimiento del Derecho.

4. Nuestros gobernantes desafortunadamente, se han inclinado hacia las formas de gobierno impuras (Tiranía, Oligarquía y Demagogia). Ya no es posible que se siga poniendo en peligro la estabilidad política y económica de nuestra nación, existe la exigencia social de que el gobernante frene sus ambiciones personales y se preocupe más por el bien común.

5. La vía para seguir existiendo como nación libre y soberana, es sin duda el respeto que la autoridad (gobernante) debe tener a los derechos del gobernado, sin embargo creemos que en México actualmente se ha roto la trilogía que compone el buen gobierno; por ello el Derecho es y debe ser el único instrumento que frene y termine con las conductas ilícitas tanto de los unos como de los otros.

6. El régimen republicano en México, se ha desvirtuado considerablemente porque los principios de las instituciones políticas no se respetan, en la medida en que sean respetados se podrá garantizar la estabilidad política y la existencia de la forma de Estado y de gobierno existente.

7. El Principio de la División de Poderes no culmina en el momento de su inscripción en la Carta Fundamental, va más allá; es decir, su existencia se agota cuando en la realidad social se pone en práctica por el cuerpo político que gobierna, en este caso el primer promotor de tal institución debe ser el Presidente de la República, sólo así podrá existir un gobierno democrata y republicano.

8. Las funciones de los tres Poderes de la Unión (Legislativa, Ejecutiva y Judicial) deberán garantizar en nuestro país su independencia plena, en el respeto a la ley y en el cumplimiento de sus fines; la coordinación entre los poderes no significa invasión en la esfera de sus respectivas competencias, por el contrario se debe fortalecer su campo de acción para poder cumplir con los fines del Estado.

9. Referente al periodo presidencial hemos considerado que deberá estar sujeto a un análisis profundo y exhaustivo. El ejercicio en el poder de los presidentes en México por un periodo de seis años desde 1917, no ha dado buenos resultados, la prueba es que en el dos últimos años de gobierno la economía decrece, se estanca o decae provocando

con ello graves crisis económicas. La propuesta consiste en reducir el periodo a cuatro años como en el caso norteamericano

10. "Guardar y hacer guardar la Constitución", este precepto constitucional debería llevar implícita no sólo la subordinación del Presidente de la República al orden jurídico sino, además una responsabilidad legal; no basta verlo plasmado en el texto constitucional.

11. En relación a lo anterior, el Poder Legislativo debería estar facultado para realizar una evaluación final (independiente al informe de gobierno), a la conclusión de cada periodo gubernamental; para verificar el cumplimiento de los objetivos del Presidente de la República y si sus actos se apegaron a los principios con los que debe cumplir todo Servidor Público (legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia).

12. El principio "Antireleccionista", no puede ni debe ser quebrantado en nuestro Sistema Político Mexicano, todo lo contrario se debe fortalecer por ser una conquista de la Revolución, la Dictadura del Presidente Porfirio Díaz confirmó que la reelección no tiene muchas ventajas, es el ejemplo más difícil que muchos mexicanos en el pasado tuvieron que padecer.

13. El referendo no es óbice para que los actos del Presidente de la República tengan validez, debido a que este mismo puede subsanar tal situación destituyendo al Secretario del ramo correspondiente; por lo que evidentemente estamos en presencia de una medida jurídica que da la posibilidad al primer mandatario de eximirse de la responsabilidad política que pueden entrañar sus actos al frente de la Administración Pública, sería conveniente que esta situación jurídica se tornara diferente, por el bien de la comunidad.

14. A nuestro juicio existe en este momento la urgente necesidad de que constitucionalmente se establezca la responsabilidad política del Presidente de la República

por los actos u omisiones que contempla la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 7o. y sea por lo tanto sujeto de Juicio Político; es decir con ello se pretende que haya un medio control constitucional en la función administrativa a través de la sanción que amerite la falta del gobernante que no se apegue a los preceptos constitucionales y legales.

15. Los requisitos para ser aspirante a la Presidencia de la República fueron en su momento, cuidadosamente analizados, discutidos y aprobados por el Constituyente Mexicano, no obstante tenemos la convicción de que el Presidente de la República debe ser un ciudadano ejemplar y apto para gobernar con apego al derecho y para tomar cuando sea necesario las decisiones políticas adecuadas.

16. De la conclusión anterior, sostenemos que a los candidatos a la presidencia se les debería someter a una serie de exámenes rigurosos que demuestren su capacidad física e intelectual (jurídica, administrativa, moral) para que una vez realizada la elección popular existiera la certeza y la garantía de que se eligió un gobernante capaz y digno de dirigir a la nación.

17. No estamos de acuerdo con la reforma realizada al artículo 82 Constitucional fracción I, por considerar que se pone en peligro la Soberanía nacional y nuestra identidad como nación, la reflexión consiste en que, si los presidentes que han gobernado en México desde 1821 han sido mexicanos y no han respetado totalmente a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, menos lo harán aquellos que tienen un origen extranjero y mexicano (de padre o madre) aún con la residencia de veinte años; pueden surgir intereses ajenos a los nuestros que pongan en peligro nuestra estabilidad política fundamentalmente.

18. Es indudable que la función desarrollada por el Presidente de la República es jurídicamente hablando una de las más importantes y trascendentes en el contexto

nacional; sin embargo existen simultáneamente servidores públicos que cumplen funciones similares en otras demarcaciones territoriales y que la misma institución presidencial les ha restado más que importancia, atención no sólo a dichos servidores sino a sus localidades, es decir, nos referimos a los gobernadores en los Estados y los presidentes municipales en los Ayuntamientos. Por ello sostenemos que si como mexicanos queremos vivir un verdadero federalismo se debe subsanar esta situación.

19. El Ejecutivo Federal debe fortalecerse en el marco constitucional mexicano para consolidar el Estado de Derecho, sin embargo estamos convencidos de que existen diferentes causas (el ser jefe del partido predominante, debilitamiento del poder legislativo, la concentración de recursos económicos de la federación, amplias facultades extraconstitucionales: facultad de asignar a su sucesor) por las cuales el Presidente ha ido más allá de los preceptos legales establecidos dentro de la función gubernamental; en virtud de que su influencia como primer mandatario trasciende a todos los planos de la vida nacional.

20. La medida legal de que sea el Congreso de Unión y en su caso la Comisión Permanente el órgano que designe al Presidente de la República ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional; es y debe seguir siendo facultad del poder legislativo, sin embargo podríamos considerar viable en la actualidad la existencia de un vicepresidente para sustituir al presidente, si este fuera el caso.

21. La promulgación es una consecuencia de la División de poderes, pues mientras al Poder Legislativo le corresponde elaborar las leyes, al ejecutivo le toca llevarla a la práctica, ejecutando con ello la voluntad del legislador.

22. Hemos considerado pertinente en nuestro estudio señalar que las facultades de nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo Federal concedidas por el artículo 89

constitucional, obedecen a una necesidad política y administrativa para el buen cumplimiento de la actividad propia del Estado, toda vez, que los funcionarios nombrados por él mismo coadyuvan a la realización de las metas del gobierno formando parte de su equipo de trabajo, podemos pensar que personas ajenas a este equipo y en las que no hay confianza podrían comprometer su estabilidad política al frente de su administración.

23. Proponemos una reforma al artículo 89 fracción XIV, en relación al indulto que puede conceder el Ejecutivo Federal a reos sentenciados; en este sentido sostenemos que la citada atribución debería corresponder al Poder Judicial. La intervención del Poder Ejecutivo al conceder el indulto no respeta el principio de la División de Poderes.

24. Las facultades conferidas al Presidente de la República por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 89, deben seguir siendo la base jurídica en la que se sustente la actividad del gobierno federal para cumplir con las innumerables tareas que se derivan de la gestión pública; a excepción de la señalada en la fracción XIV en lo que se refiere al indulto.

25. La Administración Pública hace posible que el Presidente de la República pueda encausar la compleja actividad que requiere el ejercicio de sus atribuciones; por ello debería ser cada día más eficiente y dinámica la función de los servidores públicos al frente de la misma, así como eliminar las conductas corruptas que aún en la actualidad subsisten.

26. La reforma política planteada actualmente por el Poder Ejecutivo Federal, se sustenta en buenas intenciones y con el propósito de redefinir un sistema político que se ha desvirtuado de sus principios democráticos, no obstante es necesario que la sociedad civil se organice y participe en la vida política para hacer cumplir tales intenciones, no a través de la violencia sino con la aplicación de la ley y respetando el dictado de derecho.

27. En este momento como mexicanos no podemos sustraernos a la realidad política y social que se vive en México, consideramos que los lamentables acontecimientos son el resultado de un institución presidencial debilitada por la constantes crisis económicas, por la corrupción, por la mala administración de recursos, por la constante inseguridad, entre otras. Debido a lo anterior tanto gobernantes como gobernados tendremos que hacer un último esfuerzo para poder seguir manteniendo a pesar de todo esta convivencia social basada indiscutiblemente en el marco legal y en el respeto a nuestras instituciones jurídicas, de lo contrario corremos el riesgo de quebrantar la relativa paz social.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL Y GÉNARO GÓNGORA PIMENTEL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1984. 450pp.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 11a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1993. 982pp.
3. ARISTÓTELES. La Política. Libro VI, Capítulos XI, XII y XIII.
4. ARNAIZ AMIGO, AURORA. Estructura del Estado. 1a. Ed. Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A., México, 1978. 361pp.
5. ARNAIZ AMIGO, AURORA. Soberanía y Potestad. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971. 320pp.
6. ARTEAGA NAVA, ELISUR. Derecho Constitucional: Instituciones Federales Estatales y Municipales. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. 519pp.
7. BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988. 305pp.
8. BOBBIO NORBERTO, MIGUEL ÁNGEL B. Origen y fundamentos del poder político. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993. 130pp.
9. BURDEAU, GEORGE. Tratado de Ciencia Política. Volumen I. Traducción Enrique Serna Elizondo, 1a. Ed. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983. 841pp.
10. BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1992. 1048pp.
11. CARDENAS, RAÚL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. 4a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1992. 834pp.
12. CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo Mexicano. 12a. Ed. Editorial Siglo Veintiuno editores S.A., México, 1994. 229pp.

13. CARRÉ DE MALBERG. Teoría General del Estado. Traducción de Lion Petre Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1948. 862pp.
14. CLINTON, ROSSITER. The American Presidency. New York, Harvest. Boog, 1960.
15. DE LA CUEVA, MARIO. La Constitución de 5 de febrero de 1957. Tomo II: El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX. México, 1957.
16. DE LA CUEVA, MARIO. Apuntes, 1965.
17. DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán, en: Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán, México, 1965
18. DÍAZ DE LEÓN F., CARLOS. Apuntes de Derecho Constitucional II. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acapulco. México, 1993.
19. DICCIONARIO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. Editorial e impresora Norbocalifornia, Ensenada, 1974.
20. DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ia. Reimpresión, México, 1986. 639pp.
21. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EURO-AMERICANA. Tomo XLV. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, Barcelona, 1978.
22. FAYA VIESCA, JACINTO. La Administración Pública Federal. 35a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1989. 624pp.
23. FERNÁNDEZ MIRANDA, TORCUATO. El Estado y la Estructura del Poder. Fondo de Cultura Económica, México, 1990, 340pp.
24. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 23a. ed. Revisada y actualizada por Manuel Fraga, edit. Porrúa, México, 1984. 506pp.
25. FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. Valor actual del Principio de la División de Poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917, en: "Boletín del Instituto de Derecho Comparado", núms. 58-59, México, 1967.
26. GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 38a. Ed., Editorial Porrúa, 1986. 444pp.

27. GARCIA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. 6a. Ed. Alianza Universidad. Textos Madrid. Manuales de la Revista de Occidente. 1970.
28. GROPALLI, ALESSANDRO. Doctrina General del Estado. Editorial Porrúa, México, 1944.
29. HAURIOU, MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional. Traducción de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, 1927, 538pp.
30. HELLER, HERMANN. Teoría del Estado. 9a reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 1992. 341pp.
31. KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta Universitaria, México, 1970. 460pp.
32. LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad política de nuestro tiempo. 3a reimp. Edit. Continental, 1972. 314pp.
33. LOCKE, JOHN. Ensayo sobre un Gobierno Civil. Traducción: Amado Lázaro Ros, Editorial Española, 6a. reimpresión, España, 1980, 185pp.
34. MARQUET GUERRERO, PROFIRIO. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975. 424pp.
35. MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO. La Administración Pública Federal. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. 253pp.
36. OSORNIO CORRES, FRANCISCO JAVIER. Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo. Presidencia de la República. Coordinación de Estudios Administrativos, México, 1977.
37. PÉREZ SERRANO NICOLAS. Tratado de Derecho Político. 1a. Ed. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1976. 847pp.
38. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-200). Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995. 177pp.
39. POLIBIO. Historia de Roma. Libro VI, capítulo XI.
40. POSADA, ADOLFO. Tratado de Derecho Político. Tomo I, Madrid, 1935.

41. ROUSSEAU, J. J. (1712-1778). El Contrato Social. Editorial Porrúa Hermanos, México, 1980. 185pp.
42. SANCHEZ AGESTA, LUIS. Curso de Derecho Constitucional Comparado. Editora Nacional, Madrid, 1965.
43. SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución. 7a reimp. Editorial Nacional, 1974. 619pp.
44. SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política: La proyección Actual de la Teoría General del Estado. 11a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1993. 798pp.
45. SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. 11a. Ed. Editorial Porrúa. México, 1992. 964pp.
46. TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 18a. Ed. revisada y aumentada. Editorial Porrúa, 1992. 826pp.
47. TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México (1808-1994). 18a Ed. Editorial Porrúa, México, 1994. 1266pp.
48. VÁZQUEZ NAVA, MARÍA ELENA y otros. La Administración Pública Contemporánea en México. 2a. Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1994. 372pp.
49. ZARCO, FRANCISCO. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). México, 1956.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 108a. Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 4a. Ed. Ediciones Delma, México, 1995.
3. LEY DE PLANEACIÓN. 4a. Ed. Ediciones Delma, México, 1995.
4. LEY DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO. Editorial Porrúa, 1995.
5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 34a. Ed (actualizada), editorial Porrúa, México, 1995.
6. REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 46a. Ed. Editorial Porrúa, 1995.