

246  
Ri

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGÓN"**



LOS ALCANCES PRÁCTICOS DE LA  
DOCTRINA SOBRE LA DIVISIÓN DEL  
PODER PÚBLICO EN EL SISTEMA DE  
GOBIERNO PRESIDENCIAL MEXICANO

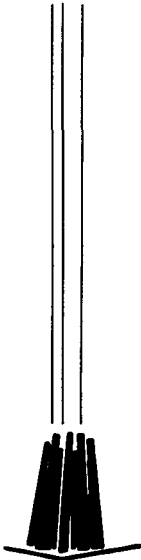
**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**FRANCISCO JESÚS LÓPEZ GONZÁLEZ**

ASESOR: Lic. Jorge Mendoza Huerta

MÉXICO.

1997

**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.

## **DEDICATORIAS**

### ***A DIOS***

*Por haberme dado la oportunidad  
de concluir una etapa de mi vida.*

*A LA UNAM.  
Escuela Nacional de Estudios  
Profesionales  
"Campus Aragón"*

*A todos mis maestros porque con sus  
cátedras contribuyeron a concluir mi  
formación profesional.*

### ***A MIS PADRES***

*Floriberia González Antúnez y a  
Servando Altamirano Jiménez, quienes  
siempre me brindaron su apoyo y de  
quienes aprendí que la mejor herencia  
que le pueden dejar a un hijo es la  
educación.*

*A MI ASESOR*

*Lic. Jorge Mendoza Huerta, quien me  
brindo todo su apoyo para la realización  
de esta tesis.*

*A Erika Marisol Troncoso Flores, quien  
siempre estuvo conmigo, otorgó su  
apoyo incondicional para poder  
concluir esta investigación.*

*A mi hermano, Hermes Altamirano  
González a quien admiro y espero  
este trabajo sea un aliciente en su  
formación profesional.*

*En general, a toda mi familia, amigos y  
a todas aquellas personas que de alguna  
manera me ayudaron para concluir mi  
formación profesional.*

# LOS ALCANCES PRÁCTICOS DE LA DOCTRINA SOBRE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN EL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL MEXICANO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	iv
---------------------	----

## **CAPÍTULO I**

### **Consideraciones Generales Acerca del Poder**

1.1 La Evolución Histórica de la Idea Sobre la División del Poder Público	1
1.1.1 El Pensamiento Aristotélico	1
1.1.2 La Época Romana	4
1.1.3 La Edad Media	6
1.1.4 John Locke y Montesquieu	10
1.2 La Naturaleza Jurídica de la División de Poderes	13
1.3 Proyección en la Ley en la Doctrina Contemporánea	15

## **CAPÍTULO II**

### **La División de Poderes en México**

2.1 La Justificación y Valor Político de la Separación de Poderes en México	20
2.2 Normaciones que Rigen la División de Poderes en México	22
2.3 Los Alcances Normativos de la División de Poderes en México	25
2.4 Las Excepciones a la División de Poderes en México	28
2.4.1 El Artículo 29 Constitucional	28
2.4.2 El Artículo 73 Fracción XVI Constitucional	30
2.4.3 El Artículo 131 Constitucional	31
2.4.4 El Artículo 89 Fracción X y el Artículo 133 Constitucional	33
2.5 Relación Entre Sí de los Poderes Federales	34
2.5.1 Naturaleza de Cada Uno de los Tres Poderes Federales	34

2.5.2 Relación Entre las Funciones del Estado y Sus Órganos, Ejecutivo - Legislativo, Legislativo- Judicial, Judicial - Ejecutivo .....	45
---	----

### **CAPÍTULO III**

#### **El Sistema Presidencial Mexicano**

3.1 Antecedentes .....	53
3.2 La Integración y Organización del Poder Ejecutivo .....	56
3.3 Funciones Administrativas del Presidente de la República .....	63
3.4 Funciones Legislativas del Presidente de la República .....	70
3.5 Funciones Jurisdiccionales del Presidente de la República .....	78

### **CAPÍTULO IV**

#### **La Problemática Real Dentro de la División de Poderes en México**

4.1 Algunos Casos Específicos .....	81
4.1.1 Problemática en Materia Legislativa .....	81
4.1.2 Problemática en Materia Administrativa .....	86
4.1.3 Problemática en Materia Judicial .....	93

#### **CONCLUSIONES**

#### **BIBLIOGRAFÍA**

#### **LEGISLACIONES**

#### **ECONOGRAFÍA**

#### **ANEXO**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo "Los Alcances Prácticos de la Doctrina Sobre la División del Poder Público en el Sistema de Gobierno Presidencial Mexicano", está encaminado a tratar de hacer un análisis de cómo se desenvuelve la realidad política nacional al respecto; de este modo se intenta hacer una aportación al constitucionalismo mexicano.

Huelga señalar lo trascendental del tema para los mexicanos ya que en éste se enmarcan decisiones que son de vital importancia para la vida económica, política y social de México.

Creemos que los mexicanos merecemos tener un verdadero sistema de gobierno democrático, en donde exista una real división de poderes y por ende un equilibrio entre cada uno de ellos donde los mismos ostenten una presencia nacional consolidada sin necesidad de verse eclipsados por alguno de los otros, debe existir un régimen constitucional bien cimentado.

Básicamente esta investigación la hemos desarrollado en cuatro capítulos, es menester indicar que siempre que se pretende hablar del futuro, se necesita iniciar con su antecedente que es el pasado, por esta razón, emprenderemos nuestro camino en el Capítulo I, al cual le dimos el nombre de Consideraciones Generales Respecto al Poder, abarcando en él a los principales exponentes de la idea de la división de poderes dentro de un sistema de gobierno manejando su evolución hasta llegar a nuestros días. De esta manera podemos tener una idea de lo que es la división de poderes en la teoría e ir creando un criterio objetivo al respecto.

En nuestro Capítulo II, denominado La División de Poderes en México, encuadramos el Por qué de la separación de éstos, los motivos por los que

v

deben tener autonomía hasta cierto punto, y la relación entre sí de los Poderes Federales, de acuerdo a las características particulares que señala nuestra Constitución, manifestando de antemano que existe dentro de la misma una colaboración de poderes en la cual las funciones no se realizan aisladamente, pues con frecuencia, se da una reciprocidad en muchos actos del Estado, un ejemplo lo tenemos en que el Poder Ejecutivo no se dedica únicamente a ejecutar la Ley o a la ejecución de actos materialmente administrativos, según corresponde a su encargo, sino que además cuenta con facultades legislativas y judiciales, de esta manera observamos que la Constitución desde un punto de vista más objetivo y crítico delega funciones de más a nuestro Ejecutivo en algunos casos provocando con ello que en cierto momento éste sea más fuerte que los otros dos afectando el principio de la división de poderes.

El Capítulo III es una revisión rápida y somera del sistema presidencial mexicano, tocando sus antecedentes y evolución hasta nuestros días, además de manejar las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales de nuestro Presidente de la República e integración y organización del Poder Ejecutivo.

Por último el Capítulo IV decidimos llamarlo La Problemática Real Dentro de la División de Poderes en México, en él abordamos algunos casos prácticos que se han dado de manera reciente y en donde la intervención presidencial ha sido de forma contundente y conformando así una injerencia exorbitante del Ejecutivo dentro de los otros dos Poderes Federales.



## **CAPÍTULO I**

### **CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO AL PODER**

#### **1.1 La evolución histórica de la idea sobre la división del Poder Público**

##### **1.1.1 El pensamiento aristotélico**

Dentro del pensamiento político griego encontramos al filósofo Aristóteles, quien siguiendo su método de comparación entre varias constituciones de la Hélade, dentro de la polis advirtió la existencia de tres elementos en los Estados: la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; una fuerza ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados y finalmente los aplicadores o intérpretes de la Ley, o sea un cuerpo judicial, y los explica de la siguiente manera:

“...Todas las formas de Constitución tienen tres elementos...y si estos elementos están bien reglamentados, la Constitución estará necesariamente bien ordenada...el primero es, cual debe ser el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuales deben ser y cuales son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, y el tercero es cuál debe ser el cuerpo jurídico...el elemento deliberativo tiene poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza, acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y

acerca de las rendiciones de cuentas de los magistrados...el título de magistratura, tomándolo simplemente, debe aplicarse de modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar acerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes de manera especial ésto último, ya que al dar órdenes es lo más característico de la autoridad... el punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes:

- a) los constituyentes;
- b) la esfera de acción ; y
- c) el procedimiento de designación.

En cuanto a sus constituyentes se trata de saber si deben ser elegidos de todos los ciudadanos o a partir de una clase determinada; en cuanto a la esfera de acción saber cuántas clases de tribunales de justicia hay; en cuanto al sistema de designación, si hay que designarlos por voto o por sorteo.”<sup>1</sup>

El tratadista André Hauriú, por su parte, sostiene:

“...corresponde a Aristóteles el mérito de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado. Por lo demás, se sitúa más bien en la perspectiva de las funciones que había que asumir que en la de los poderes que había que ejercer. Pero indica claramente que las funciones diferentes deben ser confiadas a titulares diferentes”.<sup>2</sup>

El mismo autor resume los encargos de las funciones públicas:

---

<sup>1</sup> HAURIU, ANDRÉ, “*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*”, s e, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p. 1494 y ss.

<sup>2</sup> HAURIU, ANDRÉ, *Op. cit.* p. 46.

1. La función deliberativa, confiada al pueblo, consiste en el voto de las leyes y de los tratados,

2. El control de los magistrados; a su vez "las magistraturas", entendidas como el ejercicio de la autoridad, "lo que llamamos hoy el Poder Ejecutivo", eran habitualmente otorgadas por elección; y finalmente

3. En lo que se refiere a la función judicial, se aseguraba mediante una serie de tribunales, "desde los que entienden de asesinatos o procesos civiles hasta los que reciben las cuentas públicas o incluso juzgan los atentados contra la Constitución".<sup>3</sup>

La ciencia política considera a Aristóteles como precursor remoto de la división de poderes. Sabines sostiene:

"Substancialmente, su pensamiento es como sigue: hay ciertas regulaciones políticas como, por ejemplo, las calificaciones para el ejercicio del sufragio activo y pasivo que son características de la democracia y otras que lo son de la oligarquía.

Hay también condiciones económicas tales como las formas en que se distribuye la riqueza o el predominio de una u otra clase económica que predisponen a un Estado a la democracia o a la oligarquía y determinan qué clase de constitución política tiene mayores posibilidades de funcionar con éxito."<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> SABINE, H. JORGE, "*Historia de la Teoría Política*", 5a. edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 90.

### 1.1.2 La Época Romana

Al igual que en la antigua Grecia, el estudio de la antigua Roma deja severas dudas al respecto a si llegó a concebir una verdadera división de poderes; fundamentalmente las confusiones giran en torno a las formas de gobierno y sus caracteres. En relación con el tema, el jurista mexicano Jorge Carpizo, señala:

“También se ha afirmado que en el pensamiento de Polibio y Cicerón se encuentra la idea de la separación de poderes. En realidad, en estos filósofos historicistas no se halla vestigio de una división de poderes sino de una combinación de diversas formas de gobierno. Su conclusión fue que la mejor constitución es aquella que reúne entre sí los principios democráticos, aristocráticos y monárquicos.”<sup>5</sup>

La Roma monárquica primitiva y de los siete reyes, era constitucionalmente una especie de senatocracia. Los jefes de las familias o clases (gentes) formaban parte de un consejo de ancianos, el cual a su vez, era el Senado y del seno de éste, surgía el Rey.

El Senado era el cuerpo de consejeros del Rey al igual que en la monarquía el Imperio Romano formaba también con el respaldo del Senado una aristocracia.

La República merece más atención, los comicios eran en principio y en terminología democrática la base popular en donde residía todo el poder. Los comicios o sea el pueblo elegía autoridades y decidía sobre los asuntos que se le encomendaban.

---

<sup>5</sup> CARPIZO, JORGE. “*La Constitución Mexicana de 1917*”. 2a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1986, p. 195.

Los niños, mujeres y extranjeros, no formaban parte de los comicios. La votación era por distrito y en éstos era el principio de mayoría el que privaba y la suma en mayoría de los distritos era la que prevalecía.

La República pues, tenía por así decir en términos del iluminismo francés un poder soberano; los comicios, un Poder Legislativo, el Senado, un poder Ejecutivo, los dos cónsules y un poder judicial los lictores.

Otro estudioso de Roma, Bluntschli indica:

En época anterior a los cónsules, se logra que las diversas funciones de la actividad estatal se distribuyeran en diferentes funcionarios; gobernaba, legislabo y administraba el senado; los magistrados gobernaban y juzgaban.

El pensamiento de Bluntschli coincidía con el de Polibio y Cicerón respecto de la Constitución Romana.

Por su parte, Sabine sostiene:

“El motivo que explica la fortaleza de Roma consiste en que ésta había adoptado inconscientemente una forma mixta de gobierno en la cual los elementos se encuentran exactamente ajustados y en perfecto equilibrio.

Los cónsules constituyen un factor monárquico, el senado uno aristocrático y las asambleas populares uno democrático; pero el verdadero secreto del gobierno romano consiste en el hecho de que los tres poderes se frenan recíprocamente impidiendo así la natural tendencia a decaer que se produciría en el caso de que alguno de ellos llegase a ser demasiado poderoso.

Polibio modificó en dos aspectos la vieja teoría de la forma mixta de gobierno, que había sido durante mucho tiempo un lugar común.”<sup>6</sup> Dando de esta forma al gobierno mixto un sistema de frenos y contrapesos.

---

<sup>6</sup> SABINE, JORGE. *Op. cit.*, p. 122.

### 1.1.3 La Edad Media

Durante la Edad Media uno de los pensadores de ésta, Bodino nos habla de diversas clases de soberanía, si bien a este autor se le considera, como aportación política fundamental, la teoría de la soberanía, ubicándola sobre todo a la función del legislativo. Sin embargo, no podemos decir que nos encontremos precisamente ante la doctrina moderna, del siglo XVIII, que ha - llegado hasta nuestros días y que, durante el siglo XIX tuvo una decisiva influencia en la organización del Estado moderno, con características democráticas y burguesas, tanto en Europa como en Iberoamérica. En efecto, la mayor parte de las constituciones de nuestro continente consagraron este principio, aunque en la aplicación no se cumpliese.

La Edad Media, influida por la aparición del Cristianismo, al igual que por la irrupción de los bárbaros, es un período rico en fenómenos que como el Feudalismo habrían de tener grandes repercusiones. André Hauriôu sostiene que "la aportación cristiana a la tradición política de occidente no ha sido únicamente benéfica. Como hace notar Mosca, historiador italiano de las doctrinas políticas, el equilibrio entre el Estado y el ciudadano, establecido en la Ciudad Antigua, fue destruido en gran parte por la acción del cristianismo. El ideal pagano (participación activa del ciudadano en la vida del Estado, sentimiento del deber cívico y militar, donde el individuo se siente solidario de sus conciudadanos), es sustituido por el ideal cristiano (desinterés por las cosas de este mundo y, en consecuencia por lo relacionado con el Estado), concepción trascendental de la vida, considerada como un exilio pasajero e, incluso, como un obstáculo para la perfección cristiana".<sup>7</sup>

<sup>7</sup> HAURIÔU, ANDRÉ. *Op.cit.*, pp.62-63.

Hay quienes afirman que la llegada a Roma del Cristianismo contribuyó a la decadencia del imperio romano. De aquí se deduce el significado del Cristianismo en lo que hace al feudalismo y a la Edad Media, ya "que también ha contribuido, por su parte a acrecentar los fondos del humanismo legado por la antigüedad".

Al referirse a la aparición del cristianismo y a su influencia en el mundo "terreno", Pérez Serrano señala: "...ahora se añade a ésto la preocupación por el fin religioso y se crean junto a la potestad temporal y a la ley del Estado otro poder, la Iglesia, y la otra ley, la eterna y natural, que pueden entrar en pugna con las del Estado mismo. De ahí las contiendas entre ambas potestades que contribuyen enérgicamente a fijar el concepto de la soberanía, especialmente cuando la primitiva religión humilde y perseguida, se convierte en una organización fuerte y vigorosa, superior a la estatal por su mejor preparación".<sup>8</sup>

Así la Edad Media en el marco religioso toda contienda política, que artificiosamente disfrazada por la lucha entre el "bien y el mal", resultó ser ni más ni menos que la lucha por el manejo del Estado, bien por el hombre de civil o por aquellos que vestía hábitos. Dos de los hombres más importantes de la Iglesia, San Agustín y Santo Tomás, quienes representan por una parte la escuela patristica y por la otra la escolástica, desempeñaron un importante papel en la búsqueda de la titularidad del poder temporal bajo la inspiración divina. San Agustín influido por la línea platónica, en su obra *La Ciudad de Dios*, destaca que el poder y la autoridad tienen su fundamento en Dios mas no así en la naturaleza humana; el pecado ha hecho que algunos hombres tengan que quedar sometidos a otros; ha sido en tal sentido el origen del Estado,

---

<sup>8</sup> PEREZ SERRANO, NICOLÁS *"Tratado de Derecho Político"*. 2a. edición, Editorial Civitas, Madrid, 1976, p. 135.

institución no divina a diferencia de la iglesia, y por tanto supeditada a ésta.  
Surgiendo diversas consecuencias:

- a) La supremacía de lo espiritual ante todo;
- b) La construcción de la iglesia como un Estado;
- c) La prefiguración de instituciones como el Sacro Romano Imperio;
- d) La interpretación peyorativa del Estado, indispensable para la paz, pero nacido por nuestra flaqueza pecadora y obediente a los mandatos del poder eclesiástico.

Por su parte Santo Tomás, quien vivió la “época del esplendor del poder temporal del papado”, en momentos en que el pontífice Inocencio III encabezaba el más victorioso de los momentos políticos de la Iglesia Católica en el mundo, y cuando el desarrollo de las cruzadas devastaba cualquier oponente y ponía a los pies del papado cuantas tierras y príncipes eran tomados con la fuerza de las armas y de la bandera religiosa vino entonces a armonizar, en su obra *Suma Teológica*, la filosofía aristotélica con los postulados cristianos.

“Y como la Iglesia ya ha triunfado no siente contra el Estado ningún tipo de recelo, antes bien vuelve a considerarlo como institución impuesta por la tendencia sociable del hombre, y cuya causa formal radica en la autoridad, aunque su causa final sea el bien común, sirviendo fines morales y participando en la vocación de la Iglesia de realizar en la tierra el reino de Dios”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> PÉREZ SERRANO, NICOLÁS. *Op. cit.*, p. 137.



Como podemos observar, la Edad Media estuvo dominada por el Papa, el Emperador (romano) y los señores feudales, señores absolutos propietarios de tierras y hombres.

El ejecutivo legislativo y Poder Judicial vendrá a acumularse al señor feudal, luego el monarca al vencer al Papa y Emperador dará nacimiento al soberano, como Rey del Estado Moderno concentrando el más puro absolutismo en el proceso dialéctico de la historia.

Para concluir podemos afirmar que en la Edad Media, en la que también se manifiestan otras tendencias respecto a la división de poderes, como las de Dante Alighieri y Marsilio de Padua, a principios del siglo XVI, que aspiraban a un gobierno temporal, donde la felicidad sea universal, sin necesidad de la intercesión de la iglesia, es la época en la que después de las luchas entre el pontífice y los príncipes, en la más enconada pugna por la autoridad y su jerarquía absoluta "...prepara el terreno para una construcción teórica de la soberanía, favorecida luego cuando ambas potestades tienen que renunciar a pretensiones universalistas, y dar paso a los Estados modernos nacionales".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Idem*. p. 137.

### 1.1.4 John Locke y Montesquieu

Corresponde al pensador John Locke en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, el haber expuesto los lineamientos de la doctrina de la división de poderes. Señala la conveniencia de la separación de poderes y establece la distinción de los tres siguientes: el legislativo, al que le considera la mayor importancia y prepotencia, el ejecutivo, que debe quedar subordinado al primero (hay que considerar que Locke fue partidario de los rebeldes que sostuvieron al parlamento en la Revolución Inglesa de 1688), y el poder federativo, al que corresponde el manejo de las relaciones exteriores. La función judicial no es reconocida por Locke como propia de un poder sino como actividad implícita en el poder ejecutivo, no obstante que el monarca no la realiza porque se encuentra a cargo de los jueces. Locke atribuyó al monarca la facultad de la prerrogativa que lo facultaba para actuar discrecionalmente con el objeto de alcanzar el bien común; en el ejercicio de esta atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o pasar sobre ella. Sobre este tópico, afirma lo siguiente:

“...El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquel en quien reside el poder ejecutivo. Porque incapaces los legisladores de prever y atender con leyes todo cuanto pudiera ser útil a la comunidad, el ejecutor de éstas, teniendo en sus manos el poder, cobra por ley común de naturaleza el derecho de hacer uso de él, para el bien de la sociedad...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.”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> LOCKE, JOHN, “*Ensayo sobre el Gobierno Civil*”, Tr. Armando Lázaro Ros, Editorial Aguilar, México, 1983, p. 85.

El filósofo inglés consideraba más importante el pacto original de la sociedad civil que el establecimiento de un gobierno, puesto que éste, producto del acuerdo de la misma, era en última instancia el delegatorio de su propia voluntad. Locke daba por supuesto que el poder legislativo es supremo en el gobierno aunque admitía la posibilidad de que el ejecutivo participase en la creación de las leyes, pero ambos poderes son limitados. El poder legislativo no puede nunca ser arbitrario, ya que ni el pueblo que lo establece tiene tal poder; no puede gobernar mediante decretos impremeditados, ya que los hombres se unen para tener un derecho y unos jueces conocidos; no pueden tomar la propiedad de los individuos sin el consentimiento de éstos, cosa que Locke interpreta como equivalente al voto de la mayoría; y no puede delegar su poder legislativo, ya que éste se encuentra de modo inalterable en las manos en que lo ha colocado la comunidad.

Carlos Luis Montesquieu uno de los más notorios ilustrados franceses de la primera mitad del siglo XVIII, quien fuera presidente del parlamento de Burdeos, se convirtió en el padre de la doctrina de la división de los poderes, su obra fundamental *El Espíritu de las Leyes*, que es el planteamiento meridiano de esta doctrina: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o el jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el

tercero, castiga los delitos, juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro, poder ejecutivo del Estado."<sup>12</sup>

Dicho documento logra despertar y unir en su contra los ataques de los juristas del rey, de los jesuitas, de los teólogos y los mismos escolásticos, puesto que en él se manifestaba contra la monarquía absoluta francesa, cifraba su ideal político en una monarquía constitucional que garantizase la libertad civil y la división de poderes. Su doctrina de la división de poderes que desarrollaba ideas de Locke, sirvió de base a las teorías políticas de los ideólogos burgueses durante la Revolución burguesa del siglo XVIII.

Sabine al referirse a Montesquieu se basaba en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y, sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial.

Para concluir la apreciación de la división de poderes en el ilustrado francés, veamos el análisis que Pérez Serrano realiza a cerca de la teoría de Montesquieu: "La libertad queda garantizada mediante este desmembramiento del poder, que incluso trasciende en la organización de más peligroso de los tres así nacidos, el legislativo, el cual desdobra en las Cámaras. Y como corolario a la doctrina surge no sólo una división del poder único sino también una separación e independencia de los tres poderes instituidos, iguales entre sí, ya que de lo contrario se habría frustrado el sistema mecánico de frenos y contrapesos de equilibrio, que ha de producir aquel resultado venturoso."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDAT, BARON DE. "*El Espíritu de las Leyes*". Editorial Porrúa S. A., México, 1941.

<sup>13</sup> PÉREZ SERRANO, NICOLÁS. *Op.cit.*, pp 372-373

## **1.2 La Naturaleza Jurídica de la División de Poderes**

En el constitucionalismo moderno, los diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se da la unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones.

En nuestro país, siguiendo una tradición que arranca de la independencia, se ha consagrado en el Artículo 49 Constitucional, la doctrina de la división de poderes, como se estipula en el Capítulo Y del Título tercero:

**Artículo 49.-** “El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Añadiendo que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación. De acuerdo con la organización federal de nuestro país los “Poderes de la Unión o Federales”, así como los de sus Estados miembros, corresponden a la misma estructura de la Federación; es decir, que cada Estado en particular poseerá los mismos tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta estructura en torno a la organización de poderes, requiere de un equilibrio real que permita llevar acabo cada una de sus funciones de la manera más eficiente posible y así lograr cumplir con los requisitos de democracia que todo país requiere. En las democracias occidentales, con muy nutridas colaboraciones de poderes, la doctrina subsiste con más o menos integridad. En nuestro país la Constitución adopta la doctrina en el artículo 49, las colaboraciones de poderes son muchas y más todavía en las que interviene el Ejecutivo.

La doctrina funciona en un pueblo que tenga conciencia de que el poder en su ejercicio debe ser dividido, no pensamos empero, que la democracia y la división de poderes sean en México un injerto imposible, creemos en la evolución y en el perfeccionamiento.

Las siguientes consideraciones permiten afirmar que la naturaleza jurídica de la división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea la determinación de las reglas de producción normativa que corresponde a cada órgano del Estado.

Helsen nos expresaba que la separación de poderes designaba un principio de organización política, señalando que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones.

**Consideraciones:**

a) La potestad pública es una e indivisible, en consecuencia es falso que se pueda producir la división del poder: lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública, o sea, una repartición de la producción normativa.

b) Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas.

Existen excepciones y temperamentos, es ejemplo de aquellos la facultad que le permite al presidente de la República expedir leyes de emergencia cuando ha sido suspendida la Constitución.

### **1.3 Proyección en la Ley y en la Doctrina Contemporánea**

El pueblo inglés desplegaba su organización política , extrayendo experiencia de la misma siempre atendiendo a sus principales necesidades, obteniendo así una gran flexibilidad en su constitución.

Esta táctica de ir de los hechos a las instituciones, permitió dotar a aquel país de un conjunto de instituciones políticas, que eran a su vez hechos reales y vivientes.

La organización política, así nacida y elaborada espontáneamente merecía ser organizada en una doctrina tomando en cuenta que ese era el propósito de Montesquieu. Fue entonces cuando se convierte en una pieza fundamental del derecho político de Europa y América.

Inglaterra continuó fiel a su método experimental, sin que influyera Montesquieu; las demás naciones hicieron, no del método inglés, sino de las instituciones inglesas elaboradas con ese método, el paradigma a que debía aspirar su organización política. La realidad se sometía al ideal y, en lugar de constituciones espontáneas y flexibles, se iban a expedir constituciones rígidas y escritas, donde quedarán fijados para siempre los postulados de Montesquieu.

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.

Algunas constituciones de ese tiempo formulan doctrinalmente el principio, tal es el caso de la Constitución de Massachusetts, de 1780, donde declara que el motivo de separar los poderes en una rama legislativa, otra

ejecutiva y una judicial, era el de asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres.

A pesar del éxito, sorprendente que alcanzó en el derecho positivo, la doctrina de Montesquieu ha tenido desde su cuna hasta nuestros días numerosos impugnadores.

En efecto, en el supuesto de que Montesquieu hubiera postulado la absoluta independencia entre sí de los tres órganos, su doctrina no respondía a la realidad inglesa, pues aunque en su tiempo no aparecía aun el gobierno de gabinete, que es de íntima colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, sin embargo debía haber observado que ya por entonces la función legislativa pertenecía al "rey en parlamento", lo que era incompatible con la diferenciación neta de los órganos y las funciones.

Cualquiera que haya sido el pensamiento de Montesquieu, lo cierto es que a partir de Kant y Rousseau se advierte la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de los poderes.

Kant sostiene que "los tres poderes del Estado están coordinados entre sí..., cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido".<sup>14</sup> Más radical Rousseau afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el "ministro" del legislador, un "cuerpo intermediario", colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquel.

En el derecho alemán, Jellinek advierte que la doctrina de Montesquieu "establece Poderes separados, iguales entre sí, que hacen mutuamente

---

<sup>14</sup> Cit. por BIGNE DE VILLENEUVE MARCEL DE LA, "*La Fin du Principe de Séparation de Pouvoirs*": Paris, 1934; p. 29.



contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros... ni examina la cuestión general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes Poderes del Estado y de las relaciones de los diferentes Poderes del Estado con esa unidad."<sup>15</sup>

En el derecho francés Duguit asienta: "Teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado".<sup>16</sup>

En el derecho italiano, Groppali considera que "esta concepción puramente estática debía estar en contraposición con la dinámica de la vida estatal, que es movimiento, acción, espíritu de iniciativa frente a las situaciones nuevas que se determinan en el tiempo y por las que el gobierno, una vez que han sido fijados sus poderes legislativamente, debe tener autonomía de iniciativa y libertad de acción en los límites del derecho".<sup>17</sup>

En el derecho español, Posada dice lo siguiente: "Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de Poderes, que por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismos y no mecanismos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional".<sup>18</sup>

<sup>15</sup> JELLINECK, JORGE. "*Teoría General del Estado*". Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943, p. 492.

<sup>16</sup> DUGUIT, LEÓN. "*Traité de Droit Constitutionnel*", 2a. edición, Ancienne Librairie Fontemoing, t. I, Paris, 1921, p. 19.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> PÉREZ SERRANO, NICOLÁS. *Op. cit.*, p. 36.

En el derecho norteamericano, Woodrow Wilson clama contra la pulverización del poder que realiza la Constitución de aquel país y dice al respecto: "El objeto de la Convención de 1787 parece haber sido simplemente realizar este funesto error (La separación de Poderes). La teoría literaria de los frenos y contrapesos es simplemente una exposición exacta de lo que han ensayado hacer los autores de nuestra Constitución, y esto frenos y contrapesos han resultado nocivos, en la medida en que se ha pretendido aplicarlos en la realidad".<sup>19</sup>

Pero entre los autores modernos, es sin duda De la Bigne de Villeneuve quien, desarrollando una idea de Santo Tomás de Aquino, formula mejor que otros la tendencia a resolver en la colaboración y no en dislocación la actividad de los tres poderes. "No separación de poderes estatales -dice en su libro *El Fin del Principio de la Separación de Poderes*- sino unidad de poder en el Estado...diferenciación y especialización de funciones sin duda...pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos...Esto es lo que expresaba Augusto Comte en una fórmula espléndida, cuando interpretando el pensamiento del Sabio Aristóteles, que veía como rasgo característico de toda organización colectiva la separación (o mejor la distinción) de los oficios y la combinación de los esfuerzos, definía al gobierno como la reacción necesaria del conjunto sobre las partes".<sup>20</sup>

Tal tendencia a vincular entre sí los órganos del Estado, la realizan las constituciones modernas con una gran variedad de matices, todos los cuales caben entre los dos sistemas colocados en los puntos extremos; el sistema

<sup>19</sup> WOODROW, WILSON. "*El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos*". Tr. Federico González Garza, 3a. edición inglesa, Editorial Cultura, México, 1922. p.200.

<sup>20</sup> BIGNE DE VILLENEUVE MARCEL DE LA, *Op. Cit.*, p. 128.

parlamentario inglés, que realiza el máximo de colaboración, y el sistema presidencial mexicano, donde la independencia entre sí de los Poderes ha sido enérgicamente denunciada por Wilson.

Nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales; haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

Así pues, aunque el primer párrafo del Artículo 49 Constitucional no hace sino expresar la división de los poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.

## CAPÍTULO II

### LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

#### 2.1 La Justificación y Valor Político de la Separación de Poderes en México

A través de nuestra historia constitucional podemos apreciar, en las diferentes constituciones y leyes fundamentales que se han conocido, la intención de mantener una separación de los poderes establecidos, con el firme propósito de equilibrarlos entre sí, para garantizar tanto la independencia de cada uno de ellos, como la propia libertad de los ciudadanos.

En relación con la situación que guardaba la Constitución de Apatzingan, Jorge Carpizo señala que:

“...ligó íntimamente la idea de soberanía con el principio de poderes. El artículo 11 decía: tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.”<sup>1</sup>

En lo que respecta a la denominación de cada uno de los poderes, la misma carta, en su artículo 44 indica Carpizo, estipuló: “Permanecerá el cuerpo representativo de 1ª soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la primera con el título de Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), y la segunda con el de Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial).”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CARPIZO, JORGE, *“La Constitución Mexicana de 1917”*, 2a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1986, p. 195.

<sup>2</sup> *Loc. cit.*

En tanto que el acta substitutiva de la Federación, de 1824, en su artículo 9o. señalaba: "El poder supremo de la Federación -subraya Carpizo- se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".<sup>3</sup>

Sin embargo, a la tradicional división de los tres poderes de la Federación en el año de 1836 se le agrega un "Cuarto Poder" llamado el "Supremo Poder Conservador" con funciones de árbitro para evitar que alguno de los tres poderes rebasara los límites de sus atribuciones. Aunque ésto era solamente una táctica de los conservadores puesto que podían sancionar un acto de cualquiera de los "Tres Poderes", legítimamente constituidos, pero en tales circunstancias salían del mismo orden constitucional, dadas las circunstancias políticas que atravesaba el país por la arbitraria sustitución del régimen federal por el centralista.

Habiendo tratado el aspecto de justificación de la separación de los poderes federales, se analizará el valor político de los mismos.

El valor político de la separación de poderes descansaba en una colaboración técnica y en una colaboración de poderes, implicando la descentralización del poder público en ramas autónomas y por tanto en personas distintas.

Este valor político significa que no hay un individuo dueño del poder, sino que éste lo comparte con el pueblo representado en asambleas que dictan la ley, cuerpos imparciales que la aplican y un individuo que como líder preserva la existencia de la ley; ejecutándola y haciéndola cumplir.

---

<sup>3</sup> *Idem.*

## **2.2 Normaciones que Rigen la División de Poderes en México**

En nuestra Constitución se consagran dos declaraciones relativas al principio que examinamos, la primera se refiere a la estructura y organización de la Federación y se contiene en el Artículo 49 Constitucional, la segunda se localiza en el Artículo 116 Constitucional y determina la estructura constitucional del poder público en los estados. Guardando relación con el tema del Artículo 122 Constitucional que contempla la existencia de seis órganos del poder público para el Distrito Federal.

Análisis de los ordenamientos citados:

"...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 éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de las 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."

Este artículo consagra el principio de la división de poderes, que constituye uno de los fundamentos y características de todo régimen democrático y liberal; buscando la defensa de las libertades humanas a través de la repartición correcta de las funciones del Estado. Así pues, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo con la facultad de dictar leyes, el Ejecutivo con la facultad de hacerlas ejecutar y el Judicial con la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Es importante señalar que dicha división de poderes no puede ser absoluta ya que no se pueden ejercer

relación entre ellas, porque aun cuando sean independientes en su forma de organización, son parte de un todo.

El artículo en comento prohíbe que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona en corporación, pero contempla una excepción, y ésta es la dispuesta en el artículo 29 de la propia Constitución, en el cual se dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión a fin de que adopte medidas necesarias en los casos contemplados en este último.

“...Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse en un sólo individuo.”

Esta disposición señala también el principio de división de poderes, que debe prevalecer en todos y cada uno de los estados integrantes del Pacto Federal.

“...Artículo 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece la Constitución.

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

...

**b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:**

- 1. La Asamblea de Representantes;**
- 2. El jefe del Distrito Federal; y**
- 3. El Tribunal Superior de Justicia.”**

**Se enuncian como órganos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia estableciendo que el Estatuto correspondiente deberá distribuir las atribuciones entre los Poderes de la Unión en materias del gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos referidos, de acuerdo con los ámbitos de competencia.**

**El gobierno del Distrito Federal cuenta con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para su creación deberá contemplar el Estatuto de Gobierno, y estará a cargo del jefe del Distrito Federal.**

**Las normas cuyo objetivo básico sea el de regir la cuestión de la división del poder público en nuestro país deben basarse entonces, en un principio de equidad que coadyuve a desempeñar un buen papel a cada uno de los integrantes de estos tres Poderes Federales.**



### **2.3 Los Alcances Normativos de la División de Poderes en México**

Para poder analizar este punto se presentan cuatro características:

Crea tres órganos cupulares de producción normativa;

1. Los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña;
2. Prohíbe la invasión de competencias entre esos órganos;
3. Prohíbe que la función legislativa se deposite en un sólo individuo o corporación.
4. Prohíbe que la función legislativa se deposite en un sólo individuo o corporación.

Observamos las dos primeras características cuando el texto señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en:

Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Además, el ordenamiento identifica al primer órgano como legislativo porque le asigna la atribución de crear leyes. En el artículo 73 Constitucional, se contienen treinta y seis fracciones efectivas y una derogada (la fracción número II); de esas treinta y seis fracciones, veintiocho son facultades para expedir leyes en distintas materias y siete consisten en la realización de actos administrativos como la concesión de licencia al Presidente de la República, fracción XXVI y la aceptación de la renuncia de ese funcionario, fracción XXVII, las fracciones que integran este artículo dotan al Congreso de la Unión de facultades para legislar en todas aquellas materias que se consideran de interés primordial para el país. Las treinta fracciones que otorgan facultades expresas a nuestro Congreso Federal, se pueden resumir en las siguientes:

a) facultades en materia de división territorial; b) facultades en materia hacendaria y económica.

Con estas facultades legislativas se ofrece la posibilidad de que el Congreso, en ejercicio de su condición de poder soberano modere de alguna manera el exceso de atribuciones que en materia económica se dieron al Ejecutivo.<sup>4</sup>

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, las veinte fracciones que contiene el artículo 89 se reducen a dieciocho; el 25 de octubre de 1993 se modificó la fracción II de este precepto, para armonizarlo con el nuevo artículo 122, en virtud del cual se reafirma la participación del Ejecutivo Federal en el Gobierno del Distrito Federal, en especial con el procedimiento de designación del jefe del Distrito Federal.

La derogación de la fracción XVII de este precepto obedece igualmente a la congruencia que debe de existir con el artículo 122, fracción VII, se delega la facultad de proponer magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiendo la propuesta a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Todas las facultades identifican a ese órgano como administrativo, porque se refiere a la aplicación de las leyes en el ámbito administrativo. Sin embargo, el titular del Ejecutivo Federal también tiene atribuciones legislativas, según se desprende de las excepciones que el artículo 49 establece en materia de emergencia y de comercio exterior (artículos 29 y 131 constitucionales).

La denominación del poder judicial se explica en las principales atribuciones que le asigna la Constitución (artículos 103, 104, 105, 106 y 107).

---

<sup>4</sup> Ver anexo no. 1

Estos preceptos se refieren a la resolución de controversias pero también realiza atribuciones administrativas y legislativas. Debemos destacar que el Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito (colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación) y los juzgados de distrito, conocen fundamentalmente dos clases de controversias:

1. Las controversias que se originen cuando las leyes o los actos de autoridad violen las garantías de los gobernados, en cuyo caso procede el juicio constitucional de amparo, atentos a lo dispuesto por el artículo 107 de la propia Carta Magna.

2. Controversias y cuestiones que pueden surgir cuando la autoridad federal vulnera o restringe la soberanía de los estados a través de leyes o actos y viceversa, por leyes o actos de las autoridades estatales que invadan las esferas de atribuciones de la autoridad federal.

Se puede entender que cada órgano del Estado tiene atribuciones predominantes dentro de sus funciones, por lo mismo son determinantes de su identidad. También se observa que cada órgano dispone de un número reducido de facultades que materialmente corresponden a las que identifican a los otros.

La prohibición de invadir competencias de otros órganos es una característica derivada de la necesidad del orden que debe existir para el buen funcionamiento del poder público y la prohibición de integrar con una sola persona o corporación al legislativo, se justifica en la idea de representación constitucional de los legisladores.

## **2.4 Las Excepciones a la División de Poderes en México**

### **2.4.1 El Artículo 29 Constitucional**

Nuestra Constitución establece los casos excepcionales en que el Poder Ejecutivo está en posibilidad de desarrollar facultades que originalmente corresponde al Congreso de la Unión.

Estas facultades tienen su antecedente remoto en la Roma republicana de los cónsules, cuando surgía temporalmente la figura del llamado “dictador”, concentrando las funciones de todos los funcionarios en él.

Fue hasta la Constitución 1857, cuando por primera vez, se consagraron la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias para legislar.

Se conoce al artículo 29 constitucional como estado de sitio, como medidas de excepción y como estado de emergencia.

La constitución prevé fenómenos de anormalidad que ponen en riesgo a la sociedad y al Estado. Tales como la invasión, perturbación grave de la paz pública y cualquiera que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Pudiendo observar que el texto menciona como única causa específica, la “invasión” y no se refiere a la guerra, considerando que ésta implica mayor grado de riesgo.

Las otras causas que pueden dar origen al titular del Ejecutivo de la Unión la delicada facultad de iniciar el procedimiento de suspensión parcial de la Constitución, son las siguientes:

a) Guerra internacional. Entendida como el conflicto armado entre dos o más Estados.

b) Guerra civil. Es el conflicto armado entre dos o más ejércitos de un mismo Estado.

c) Rebelión. Consiste en el levantamiento armado de un sector de la sociedad, que tiene por objeto derrocar al gobierno establecido y ocupar el poder.

d) Sedición. Que es el levantamiento tumultuario, sin uso de armas, de un grupo o sector de la población en contra de las autoridades.

e) Motín. Se califica así al levantamiento de un grupo o sector que para hacer uso de un derecho, para ejercitarlo o para evitar el cumplimiento de una ley, perturben el orden público con el empleo de la violencia.

f) Causas naturales. Además de las causas que implican conductas humanas se pueden generar otras que son producto de fenómenos naturales como: terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, epidemias y otros semejantes.

La norma constitucional faculta al Presidente de la República para iniciar el procedimiento suspensorio de la Constitución, que comprende tres aspectos: los derechos del gobernado que obstaculicen la solución de los problemas que afronta la sociedad y el Estado, los medios de control de la constitucionalidad de los de autoridad, en especial, el juicio de amparo; y el principio de la división de poderes.

En estos casos, el Presidente de la República podrá ser facultado para expedir las leyes que amerite el estado de emergencia. Una vez que desaparezca, el Presidente queda imposibilitado para continuar desarrollando esta excepcional función legislativa.

#### **2.4.2 El Artículo 73 Fracción XVI Constitucional**

En este ordenamiento localizamos otro caso que no es mencionado en el artículo 49 constitucional; donde se faculta al consejo de salubridad general, que depende directamente del Presidente de la República, a expedir normas generales, es decir, a desarrollar atribuciones materialmente legislativas.

El haberle dado facultades legislativas al consejo se debió, afirmó el constituyente de 1917, a que diversas pestes que asolaron a varias entidades federativas no pudieron ser dominadas con los elementos de éstas, sino que fue necesaria la intervención del consejo de salubridad de México.

“...Artículo 73. XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.”

### **2.4.3 El Artículo 131 Constitucional**

El artículo 49 constitucional prevé otra hipótesis donde el Presidente de la República es dotado de facultades extraordinarias para legislar. Se trata del comercio exterior regido por las bases contenidas en el artículo 131 constitucional que dispone lo siguiente:

“...Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.”

La existencia de esas atribuciones encuentran su explicación en la intensa dinámica que caracteriza al fenómeno económico, específicamente, la que se refiere al comercio exterior.

Las facultades que se contienen en el segundo párrafo del artículo transcrito fueron adicionadas el 30 de diciembre de 1950. Esa modificación constitucional corrigió la situación de hecho por la cual los presidentes de la República legislaron en esta materia, contraviniendo el principio de la separación de poderes durante más de veinte años.

El artículo 131 institucionaliza las facultades extraordinarias a favor del presidente en materia de comerci y economía, condicionada su facultad a una aprobación *a posteriori* del Congreso de la Unión.

Consideramos que aquí existe una excepción al presidencialismo pues expresamente el Ejecutivo se subordina al Legislativo:

“El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Se le conceden las atribuciones mencionadas al Ejecutivo en virtud de que éste pueda actuar con la inmediatez y flexibilidad que se requiere en las operaciones de comercio exterior, ya que si no se toman las medidas pertinentes, en cierto momento puede afectarse seriamente la economía nacional, mediante la escasez ficticia de determinado producto, con el incremento de precios que trae consigo, bien mediante importaciones excesivas que pueden deprimir e incluso destruir las actividades comerciales o industriales del país, etc., se le concede al Presidente de la República facultades para actuar en este sentido cuando así lo acuerde el Congreso.



#### **2.4.4 El Artículo 89 Fracción X y el Artículo 133 Constitucional**

En estos preceptos se faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a celebrar tratados internacionales que, una vez aprobados por el Senado de la República, forman parte de la Ley Suprema de la Unión de acuerdo con lo previsto por el artículo 133 constitucional que nos dice:

“...Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Por lo tanto en los actos preparatorios a la suscripción de los tratados y en las negociaciones que realiza se desarrolla el procedimiento legislativo, que el Ejecutivo Federal culmina al suscribir esos instrumentos; por ejemplo: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su aprobación en el Senado de la República, trajo como consecuencia que ese instrumento ahora forme parte del orden normativo mexicano.

La Constitución es la Ley suprema del país. Después le siguen en orden de importancia las leyes federales y los tratados internacionales. En tal virtud, los jueces de cada estado están obligados a aplicarlos aun cuando pugnen con las constituciones o leyes locales.

## **2.5 Relación entre Sí de los Poderes Federales**

### **2.5.1 Naturaleza de Cada Uno de los Tres Poderes Federales**

El Estado tiene necesariamente metas y fines que alcanzar, para lo cual está compuesto de órganos con funciones específicas, es decir, el Estado reviste ciertas formas, estructuras que son esferas de competencia determinadas. Estas se bifurcan en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, estos tres poderes no pueden desvincularse o separarse, sino que necesitan estar conexos evitando que todo el poder se concentre en uno solo.

Según nuestra organización constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias se opera entre los Estados y la Federación y la segunda, entre los tres Poderes de la Federación.

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

Para mayor comprensión de lo anterior abordaremos a cada uno de los Tres Poderes Federales brevemente.

El Artículo 50 de la Constitución dice así: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Se manifiesta así que éste es un sistema bicameral.

Dicho sistema nacido en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios y la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

En las reformas de 1874 cristalizó el pensamiento de Lerdo de Tejada, consagrándose cumplidamente el bicameralismo e tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

Desde entonces nadie ha discutido la necesidad de que exista el Senado: pero hay que reconocer que en México esa institución no ha cumplido fielmente sus fines. En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales más que en sus delegados del Senado, los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional. La necesidad de debilitar, dividiéndolo, al Congreso frente al Ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero frente al segundo. La madurez y ponderación en la formación de las leyes que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales.

Desde las reformas de 1933 a los artículos 51, 55, 58 y 59 constitucionales, se varió la duración en su encargo de los diputados y senadores. De los primeros se aumentó de dos a tres años y el de los segundos de cuatro a seis años; además, a partir de entonces el Senado se renueva totalmente en el término que se indica en lugar de la renovación por mitad cada dos años que prescribía el artículo original.

En la Cámara de Diputados la representación es proporcional a la población, según el artículo 52 de la Constitución de 1917. Las reformas de 28, de 43, de 51 y de 60 han ido aumentando el número de habitantes que se requiere como base para la elección de cada diputado.

Según los artículos 53 y 57, por cada diputado o senador propietario se elegirá a un suplente. El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo o cuando, en las hipótesis del segundo párrafo del artículo 63, la ausencia a las sesiones del propietario durante diez días consecutivos hace presumir que renuncia a concurrir hasta el período inmediato.

Los artículos 55 y 58 enumeran los requisitos que se necesitan para ser diputado o senador. El primero consiste en ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos. Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía; por eso el poder ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo dice en términos generales el artículo 35 fracción II y lo reitera respecto a los representantes populares la fracción Y del artículo 55. La ciudadanía supone, según el artículo 34, la calidad de mexicano además de la edad y el modo honesto de vivir, así pues el ciudadano debe ser siempre mexicano, pero puede serlo por nacimiento o por nacionalización.

Para ser diputado es necesario tener como mínimo veintinueve años y treinta para ser Senador según los artículos 55 fr. II, y 58; además de los requisitos de ciudadanía.

La fracción III del artículo 55 señala como requisito para el representante popular ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Las fracciones IV y V del artículo 55 se refieren a la imparcialidad en la elección. Los requisitos que ellas fijan son de índole negativa, pues consisten en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.

La fracción VI señala como requisito, también negativo, no ser ministro de algún culto religioso, la representación popular exige algo más que la simple ciudadanía, exige independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación y de obediencia.

Los artículos 54 y 56 no hacen sino referir a la elección de diputados y senadores la regla general que en materia de elección popular establece la Constitución, en el sentido de que la elección será directa, la segunda parte del artículo 56 dispone que la legislatura de cada Estado declarará electo como senador al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos, desgraciadamente, el artículo 60 se ha convertido en instrumento al servicio del grupo dominante en las Cámaras, que con el pretexto de calificar la validez de las elecciones anula y elimina las que favorecieron a los contrarios.

Es preciso asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con objeto de que los demás Poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación atribuyéndoles delitos que autoricen

enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo, para alcanzar este fin la Constitución dota a los diputados y senadores de irresponsabilidad, según el artículo 61, y de inmunidad conforme al artículo 108. Los diputados y senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo del representante. Hay algunos actos u omisiones de los legisladores que, sin ser delictuosos, están sancionados expresamente en la Constitución:

a) Si el representante popular desempeña alguna comisión o empleo de la federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, perderá el carácter de diputado o senador (artículo 62).

b) Si el representante no concurre a las sesiones dentro de los treinta días de iniciadas, se entenderá que no acepta su cargo (artículo 63, primer párrafo).

c) Si el representante falta a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, se entiende que renuncia a concurrir hasta el período inmediato (artículo 63 segundo párrafo).

d) El representante que no concorra a una sesión sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a la dieta correspondiente al día en que falte (artículo 64).

Para que las Cámaras puedan actuar se necesita que haya quórum, es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Por regla general, consignada en el artículo 63, el quórum en el Senado se integra por las dos terceras partes de sus miembros y en la Cámara de Diputados por más de la mitad de los suyos. Hay, sin embargo, un caso de

quórum especial respecto a la Cámara de Diputados prevista en el artículo 84, se necesita para integrar el Colegio Electoral la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras, es decir, un quórum que para el Senado es normal, pero que para la otra Cámara es especial, pues el quórum ordinario de esta última no es de dos tercios, sino de más de la mitad de sus miembros.

Los constituyentes de 17 señalaron un solo periodo ordinario de sesiones, que comienza el primero de septiembre, según el artículo 64, y concluye el 31 de diciembre, según el artículo 66, disminuíble y nunca prorrogable, la convocatoria para sesiones extraordinarias se dejó en manos del ejecutivo (artículos 67 y 79, fr. IV). La reforma de 24 de noviembre de 1923 a los artículos 67 y 79 fracción IV, varió parcialmente el sistema, al conferir otra vez a la Comisión Permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.

Al iniciarse el periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República, debe presentarse personalmente ante el Congreso, reunido en una sola asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, dispónelo así el artículo 69, en ningún otro el Jefe del Ejecutivo deberá presentarse ante las Cámaras.

La costumbre actual de que el Presidente de la Cámara de Diputados conteste al de la República no tiene otro fundamento que el que le da una ley secundaria, como es el reglamento del Congreso, cuyo artículo 69 dispone que al discurso que el Presidente de la República pronuncie en la apertura de sesiones ordinarias, el Presidente del Congreso contestará en términos generales, por lo que hace a la apertura de sesiones extraordinarias, ordena la segunda parte del artículo 69 de la Constitución que el Presidente de la

Comisión Permanente informe acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

En su párrafo inicial, el artículo 70 constitucional dice: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto."

Dentro del concepto general de la ley, la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes denotaciones. En el artículo 70 la Constitución opone ley a decreto esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos. En el artículo 14, "ley" es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, "ley" es toda obra del Congreso o de alguna de las Cámaras, aunque sea inconstitucional.

El proceso de formación de leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto. No cualquier persona tiene el derecho de iniciar la ley, o decreto, sino únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados según lo dispone el artículo 71 constitucional. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución, no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones; es decir que todo proyecto de ley tiene que pasar por los pasos que enuncia el artículo 72 constitucional.



Las facultades que la Constitución Nacional confiere al Congreso de la Unión, se encuentran de manera explícita y detallada en el artículo 73 como facultades generales del poder Legislativo.

Como siguiente punto tenemos el poder Ejecutivo que en nuestro país, recae en una sola persona, según lo expresado en el artículo 80 que a la letra dice "...Se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Tal mandamiento indica claramente que la titularidad del Ejecutivo Federal sólo puede ser ostentada por una persona, y nada más, prohibiendo implícitamente que este delegue en gente alguna o cuerpo colegiado, como llegó a mandar en nuestra historia política, en la cual, según José Iturriaga, se presentó en siete ocasiones el hecho de que México se viera gobernado por un Ejecutivo Colegiado.

Finalmente el Constituyente de Querétaro optó por la forma unipersonal, al respecto Jorge Carpizo asevera: Actualmente tal discusión ha sido superada en nuestro país. Se acepta el ejecutivo unitario.

El texto del artículo 89 constitucional produce la impresión de que el Presidente de la República dispone de un reducido número de funciones constitucionales. Sin embargo, no es exacta esa apreciación.

La organización e integración del Poder Ejecutivo será materia de análisis de otro capítulo.

El Poder Judicial ha surgido, en el campo de la teoría, la discusión de si el Poder Judicial Federal es en realidad un poder o si es simplemente un departamento del Ejecutivo, según nuestro criterio la discusión en torno de la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un poder,

es una discusión de orden teórico, que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente. Éste debe preocuparse por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga el equilibrio de los demás poderes. Tales objetivos pueden alcanzarse sin decidirse teóricamente por ninguna tesis.

De acuerdo con el texto vigente del artículo 94 Constitucional, el Poder Judicial de la Federación se depositó en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal; significa que los Ministros, Magistrados, los Jueces Federales y los Consejeros de la Judicatura son los titulares de ese órgano de la Federación.

La integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros que duran en su encargo quince años, el artículo 95 Constitucional exige a los aspirantes al cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los requisitos necesarios, los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente someterá una terna a consideración del Senado, el cual designará al Ministro que deba cubrir la vacante.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a lo que establezca la ley, durarán seis años en el ejercicio de su encargo. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a

su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y Jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves: serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de ese tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la Constitución. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, así

como de los demás asuntos que la ley determine, salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, éstos ejercerán su función con independencia e imparcialidad, la ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado principio de sus funciones, sus decisiones serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces.

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo (artículo 102), incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

La principal función del Poder Judicial es la jurisdiccional, mediante la cual, dirime los conflictos que conocen los tribunales; es él quien aplica la ley en un caso de controversia, la fuerza más importante y arrolladora del Poder Judicial es la del derecho, la del orden jurídico: es en fin, la fuerza que le imprime a la Constitución, para el buen funcionamiento y respeto de sus instituciones y del cumplimiento de los mandamientos constitucionales.

## **2.5.2 Relación entre las Funciones del Estado y sus Órganos, Ejecutivo-Legislativo, Legislativo-Judicial, Judicial-Ejecutivo**

De acuerdo con uno de sus más distinguidos estudiosos, Jorge Carpizo, nuestra Constitución se basa fundamentalmente en dos principios para otorgar "la competencia a los órganos estatales, a saber: a) el principio de colaboración y b) la noción de funciones formales y materiales. Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida. Ejemplo: la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de leyes. El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales."<sup>5</sup>

Por la trascendencia del estudio realizado en donde divide, subdivide y encuadra las funciones entre los diferentes órganos del Estado, transcribimos textualmente el punto de vista del doctor Carpizo:

"A continuación, analizamos concretamente, en la Constitución, nuestro sistema de coordinación. Distinguimos arbitrariamente cuatro secciones en las relaciones de los órganos: bien pueden ser siete, si vemos que cada uno de las tres primeras secciones se pueden bifurcar por separado, o sea, estudiando las funciones materiales de un órgano respecto al otro, y luego las de éste otro respecto al que se analizó primero. Para dar mayor sencillez asentamos las relaciones de los órganos, basados en nuestros dos principios, en cuatro secciones:

### **I. Ejecutivo-Legislativo,**

---

<sup>5</sup> CARPIZO, JORGE, *Op. cit.*, p. 203.

II. Leglativo-Judicial

III. Judicial-Ejecutivo

IV. de los tres órganos".<sup>6</sup>

Téngase en cuenta que el artículo 73 consagra las facultades del Congreso de la Unión; el 74, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76, las facultades exclusivas del Senado y el artículo 89, las facultades exclusivas del Presidente de la República.

Las relaciones de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; las funciones materialmente administrativas o gubernativas realizadas por el órgano Legislativo son las siguientes:

#### **Ejecutivo-Legislativo**

1. La suspensión de garantías individuales la decreta el Presidente de la República de acuerdo con sus principales colaboradores y con la aprobación del Congreso de la Unión (artículo 29).

2. La Cámara de Diputados, anualmente, revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que e ella se derive (artículo 74-IV).

3. El Presidente de la República resuelve, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones (artículo 66).

4. Cuando las Cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el Presidente de la República decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las Cámaras (artículo 69).

---

<sup>6</sup> CARPIZO, JORGE, *Ibid.*, p. 204.

5. El Presidente de la República asiste a la apertura del primer período de sesiones del Congreso y presenta un informe escrito del estado general de la administración pública (artículo 69).

6. El Presidente de la República es competente para iniciar leyes o decretos (artículo 71-Y).

7. El Ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (artículo 72, a).

8. El Presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (artículo 72, c).

Facultades del Congreso de la Unión, que materialmente no son función legislativa:

9. La admisión de nuevos estados y la creación de nuevos estados dentro de los límites existentes (artículo 73-Y y III).

10. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados (artículo 73-IV).

11. Para cambiar la residencia de los poderes Federales (artículo 73-V).

12. Establecer, organizar y sostener toda una organización educativa ( 73-XXV).

13. Conceder licencia al Presidente de la República. Nombrar en caso de ausencia o renuncia del Presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia (artículo 73-XXVI y XXVII).

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que materialmente no son funciones legislativas:

14. Vigilar el funcionamiento y nombramientos del personal de la Contaduría Mayor (artículo 74-II y III).

15. Aprobar o no aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal (artículo 74-VI).

Facultades exclusivas del Senado, que materialmente no son funciones legislativas:

16. Aprobar los tratados internacionales, los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Hacienda (artículo 76-Y y II).

17. Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras -que exceda de un mes- en puertos del país (artículo 76 III).

18. Dar su consentimiento en algunas circunstancias, para que el Presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (artículo 76-IV).

19. Declarada la desaparición de poderes en una entidad federativa, nombrar gobernador a propuesta en terna del Presidente (artículo 76-V).

20. Otorgar o no otorgar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, y las licencias o renunciaciones de los mencionados funcionarios (artículo 76-VIII).

21. El artículo 77 concede a cada Cámara funciones de trámite administrativo.

22. El Presidente puede proponer a la comisión permanente convocar a una de las Cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (artículo 79-IV).



**Facultades legislativas del Ejecutivo:**

23. Los supuestos del artículo 29.
24. La realización de los tratados internacionales (artículo 76-Y).
25. La facultad reglamentaria (artículo 89-Y).
26. En los casos previstos sobre salubridad general (artículo 73-XVI).
27. El Congreso puede facultar al Ejecutivo para regular las tarifas de exportación, crear otras, y las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (artículo 131, 2o. párrafo).
28. Los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos rendirán cuenta al Congreso de la situación que guardan sus respectivas dependencias. Cualquiera de las Cámaras puede citar a esos funcionarios, así como a los directores y administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, en ciertos casos para obtener informes (artículo 93).

**Legislativo-Judicial**

1. Las Cámaras resuelven, en última instancia, las dudas que existieren en la calificaciones de credenciales de sus miembros (artículo 60).
2. Conceder amnistías (artículo 73-XXII).
3. La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y resuelve si se presenta o no acusación a la Cámara de Senadores. Asimismo se resuelve si se desafuera o no (artículo 74-V).

4. El Senado resuelve las cuestiones políticas, llenando ciertos requisitos, que surjan entre los poderes de un Estado (artículo 76-VI).

5. El Senado se erige en gran jurado para conocer los delitos oficiales de los altos funcionarios (artículo 76-VII).

### **Judicial-Ejecutivo**

1. La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, la detención de un acusado en los delitos que persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de autoridad judicial (artículo 16, párrafo primero).

2. La autoridad administrativa castiga las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, e impone sanciones dentro de los márgenes que la Constitución señala (artículo 21, párrafo primero).

3. Las acciones que corresponden a la nación, por las disposiciones del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27-VI, párrafo tercero).

4. "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones"(artículo 89-XII).

5. Conceder indultos (artículo 89-XIV).

6. La Suprema Corte designa a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito (artículo 97, párrafo primero).

7. La Suprema Corte nombra y remueve a su personal administrativo (artículo 97, párrafo cuarto).

8. El Procurador General de la República o el agente que señale será parte en los juicios de amparo (artículo 107-XV).

### **De los Tres Órganos**

1. La Suprema Corte, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Presidente, alguna de las Cámaras Federales o el Gobernador de un estado, investiga la conducta de los jueces o magistrados federales, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, como lo ilustra el siguiente artículo constitucional:

“Artículo 97.- (párrafo tercero) ... Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.”

2. La Suprema Corte, puede investigar la violación del voto público, cuando a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión; y el resultado de la

investigación lo hará llegar oportunamente a los órganos competentes (artículo 97, párrafo cuarto).

Después de la enumeración de funciones que hemos realizado, se comprende claramente nuestro régimen de coordinación de los órganos estatales. La flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado.

Finalmente, cabe señalar que el régimen constitucional mexicano, para proteger la coordinación de funciones, en el artículo 125 de la Carta Magna estipula condiciones que impiden que se presente un caso de duplicidad de "funciones", por cuanto a la letra indica:

Artículo 125.- Ningún individuo podrá desempeñarse a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.

Esta disposición tiende a evitar el acaparamiento de la representación popular, que la reunión en una sola persona evidentemente desvirtúa.

## **CAPÍTULO III**

### **EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO**

#### **3.1 Antecedentes**

Antes de abordar el Sistema Presidencial Mexicano es pertinente aludir a sus orígenes. El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes norteamericanos fueron:

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.

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

Estos elementos fueron los que ayudaron a crear el sistema en cuestión y todo parece indicar que Paolo Biscaretti di Ruffina en parte tiene razón al afirmar que, de una manera completamente casual nació la nueva forma de gobierno presidencial, aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya influido ya que lo conocían y era el del país más poderoso de aquella época.

La historia demuestra la incidencia de dos tendencias en el ejecutivo mexicano: el incremento del poder presidencial y la prolongación de su desempeño. Los nombres de Antonio López de Santa Ana, Anastasio Bustamante, Benito Juárez, Porfirio Díaz y Álvaro Obregón corroboraron estas afirmaciones pero la marca actual del presidencialismo la determinó Plutarco Elías Calles al definir un maximato basado en la ficción de cumplir las formas constitucionales, a pesar de propiciar su ineficacia real con el desmedido poder que ejerce el titular del Ejecutivo Federal, esta ficción permite distinguir el sistema presidencial del presidencialista. El primero es el modelo adoptado por la Constitución en contraste con el parlamentario, el convencional y el mixto: en cambio, el presidencialismo puede definirse como la deformación del sistema presidencial originada en las tendencias autocráticas que se presentan en la realidad.

En México, el Poder Ejecutivo Federal resulta ser el principal foco del poder: su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y el control que ejerce sobre los estados son factores que permitieron la estabilidad política y la paz social durante la etapa post-revolucionaria. Sin embargo, esos factores representan ahora serios obstáculos para el desarrollo de la nación porque impiden la eficacia del orden normativo nacional y de la

Constitución frente a una sociedad que cotidianamente reclama mayor participación política y más justicia social manifestando su repudio a la concentración del poder.

Cada institución constitucional tiene una precaria proyección en la realidad: el fenómeno se explica, en gran medida, en el enorme poder del presidente.

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del Ejecutivo mexicano se debe:

a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español.

b) a las facultades extraconstitucionales que tiene y a la existencia de un partido semioficial.<sup>1</sup>

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) La concentración de todas las cuestiones que desee conocer:

c) El ejercicio de actos más allá de la Constitución y que inciden en toda la vida del Estado.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MORENO, DANIEL. "*Derecho Constitucional Mexicano*". 11a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990, pp.402-403

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. "*La Función Constitucional del Presidente de la República*". 5a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982, p.102.

### **3.2 La Integración y Organización del Poder Ejecutivo**

En México encontramos no a la rama Ejecutiva, producto de la división del Ejecutivo del Poder, sino auténticamente al Poder Ejecutivo englobando la fuerza de mando del Estado en forma total; México siempre ha vivido constitucionalmente bajo el sistema presidencial, marcando así la hegemonía titular del Poder Ejecutivo.

del Dentro de este punto tenemos tocar las reglas del acceso al cargo de Presidente de la República; las que rigen las ausencias temporales y definitivas; las que norman el periodo de su desempeño; y los requisitos que la Constitución exige para aspirar al cargo. Todo esto enmarcado dentro de la integración del Poder Ejecutivo.

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

Consagra así nuestra constitución al Ejecutivo unipersonal. Los requisitos para poder ser presidente, son los que enumeran las siete fracciones del artículo 82.

La primera exige ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento. La razón de exigir la ciudadanía mexicana es manifiesta, pues según el artículo 35, fracción II, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular. Justifícase 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 esté nacionalizado.



La fracción II, señala el requisito de tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de elección. Como en el caso de los senadores y de los ministros de la Corte, la Constitución estima que la importancia de las funciones requiere como mínimo la edad que se señala; pero a diferencia de lo que acontece con estos últimos funcionarios, la Constitución no señala una edad máxima para poder ser Presidente.

La fracción III consigna el requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección: se justifica este requisito, pues la permanencia en el país da la oportunidad de conocer sus necesidades e impide en lo posible la influencia extranjera.

El requisito de la fracción IV está repetido, pues como lo vimos tocante a los miembros del poder judicial, el artículo 130 contiene la prohibición general de pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto.

Las fracciones V y VI, que imponen la obligación de separarse de sus puestos durante cierto tiempo antes de la elección a los miembros del ejército, a los secretarios, subsecretarios y gobernadores, tiene por objeto garantizar la imparcialidad de la elección, impidiendo que dichos funcionarios puedan hacer uso del puesto que ocupan para inclinar la decisión a su favor.

La última fracción del artículo 82 y la segunda parte del 83, establecen el requisito de la no reelección.

La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene profundo arraigo en México. El proceso explicativo de esa tendencia se inicia en el sufragio, cuya violación vicia en su origen la elección de los funcionarios. Si éstos no deben el puesto a la voluntad popular, si desde su primera elección son el fraude y la mentira la fuente de su investidura, es

natural que para transmitir el poder no esten dispuestos a acatar una apelación al pueblo cuya falsedad no ignoran.

La regla determinante consiste en que el Presidente de la República es electo en forma directa por los ciudadanos de México y dura en su cargo seis años a partir del 1o. de diciembre del año de las elecciones, de acuerdo con lo ordenado por los artículos 81 y 83 constitucionales.

La organización del Poder Ejecutivo está conformada de la siguiente manera:

En el desempeño de sus atribuciones, el Presidente de la República se apoya en la estructura administrativa definida por el artículo 90 constitucional como administración pública federal. El ordenamiento señala lo siguiente:

"...La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

A continuación haremos un análisis de algunos de los factores anteriormente señalados para tener un panorama más claro de lo que es la organización del Poder Ejecutivo.

## El Sector Centralizado

En el área centralizada de la administración pública federal se localizan las secretarías y el gobierno del Distrito Federal. Las secretarías se identifican con la denominación de las ramas que atienden y que corresponden a las siguientes materias: relaciones exteriores, defensa nacional, gobernación, educación pública, hacienda y crédito público, etc.

Las dependencias del Ejecutivo Federal se conocen también como secretarías de Estado o secretarías del despacho; encuentran bajo la responsabilidad directa de los secretarios de despacho, nombrados y desplazados libremente del cargo por el Presidente de la República. Los secretarios, de acuerdo con el artículo 91 constitucional, deben ser mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y haber cumplido treinta años de edad.

## El Ministerio Público Federal

En términos de lo dispuesto por el artículo 102.A constitucional, también forma parte del Ejecutivo Federal la Procuraduría General de la República, que es la institución que integra y organiza el Ministerio Público de la Federación para la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales correspondientes. Además, su titular, el procurador general, debe intervenir personalmente en las controversias constitucionales precisadas en el artículo 105, o sea, aquellas que se susciten entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio, el Ejecutivo y el Legislativo de la Federación, las entidades federativas, entre estas y los municipios propios o de

otro estado, entre municipios de diversos estados y entre los órganos del poder público de un mismo estado o del Distrito Federal. También deberá intervenir, personalmente, en los procedimientos seguidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para invalidar leyes o tratados internacionales que contravengan a la norma fundamental y en todas las controversias en que la Federación sea parte.

El titular de la Procuraduría General de la República debe reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

#### El Sector Paraestatal

En este ámbito de la administración pública federal se localizan los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, las instituciones nacionales de crédito; se debe aclarar que el Banco Nacional de México no es oficial y por tanto no se encuentra dentro de este sector.

Se incluyen también dentro del sector paraestatal, los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del gobierno federal; así como las empresas de participación estatal mayoritaria que exigen que el gobierno federal posea acciones o partes de capital que represente más del cincuenta por ciento. En las empresas de participación estatal minoritarias, en cambio, las acciones o partes de capital deben de ser menores del cincuenta y no inferiores al veinticinco por ciento. En ambas el gobierno participa y dispone de representación en sus consejos directivos.

Los fideicomisos, así como las instituciones nacionales de crédito, todavía hoy carecen de incorporación en la Constitución, el artículo 73 fracción XXIX apartado 3, solamente se refiere a las instituciones de crédito y sociedades de seguros no oficiales.

A través de estas entidades el gobierno federal presta servicios públicos y participa en la dinámica económica para cumplir los objetivos que la Constitución le asigna al Estado como rector de la economía y del desarrollo nacional.

Las reglas que determinan el funcionamiento del aparato administrativo del gobierno federal responden a las características del sistema presidencial pero contienen otras que son típicas del sistema parlamentario.

El Presidente de la República es el único titular del Órgano Ejecutivo; desempeña su encargo por un periodo predeterminado; es electo directamente por los ciudadanos; nombra y despide libremente a sus inmediatos colaboradores; y políticamente es el único responsable ante la Constitución y el electorado. Ésta es una clara característica del sistema presidencial.

La Constitución contiene características parlamentarias como el refrendo, el acuerdo para la suspensión parcial de la Constitución o el informe presidencial.

1. *El refrendo.* Es el requisito de validez de los actos presidenciales consistente en la firma que deben estampar los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativos a que el asunto corresponda, en todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente. Sin este requisito, esas normas y decisiones no serán obedecidas por su carencia de validez, de acuerdo con el artículo 92 constitucional. Se afirma que en el sistema presidencial no encuentra explicación porque la responsabilidad política es

del presidente y no de sus colaboradores. El presidente puede despedir al colaborador que se niegue a refrendar alguna de sus decisiones y nombrar a otro que acceda.

2. *El acuerdo conjunto para la suspensión parcial de la Constitución.* Conforme al artículo 29 constitucional, ante una situación de emergencia que ponga en grave peligro a la sociedad y al Estado, el Presidente podrá iniciar el procedimiento de suspensión parcial de la Constitución.

3. *La rendición de cuentas al Congreso.* El artículo 93 constitucional establece la obligación a cargo de los secretarios de Estado, del procurador general de la República, de los jefes de los departamentos administrativos, de los directores y administradores de los organismos descentralizados del gobierno federal y de los responsables de las empresas de participación estatal mayoritaria de comparecer y rendir cuentas de su gestión administrativa ante el Congreso de la Unión y ante cualquiera de sus dos Cámaras.

Respecto al informe presidencial, la Constitución Nacional hace del informe presidencial un mandato, el cual debe ineludiblemente cumplirse año tras año. Además que dicho informe ha adquirido cierta importancia política que lo ha convertido en un verdadero acontecimiento de la vida nacional.

Acerca del informe presidencial, Carpizo señala que en él "...se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del Congreso y se reserva un aparte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> CARPIZO, JORGE. "*Estudios Constitucionales*"; Editorial UNAM, México, 1980, p 114.

### **3.3 Funciones Administrativas del Presidente de la República**

La órbita competencial del Presidente se compone primordialmente de funciones administrativas, en cuyo ejercicio de este alto funcionario realiza una muy variada índole de actos. El conjunto de estos actos implica la función administrativa, y ésta equivale a la administración pública del Estado. Esta función siempre debe desplegarse mediante la aplicación o ejecución, estricta o discrecional, de las normas jurídicas abstractas, impersonales y generales que componen dicho régimen. Sin embargo, esta aplicación o ejecución también se realiza necesariamente como medios para producir actos jurisdiccionales, o sea, los que dirimen o resuelven cualquier cuestión contenciosa. Por ende, en rigor lógico-jurídico, la ejecución, en su aceptación de aplicación normativa, se traduce en un medio para emitir actos administrativos y actos jurisdiccionales, es decir, para desempeñar las funciones públicas respectivas, por lo que estrictamente no debiera identificarse la administrativa con la ejecutiva.

Ahora bien, el acto administrativo denota un concepto genérico de carácter formal dentro del que caben múltiples actos materialmente específicos que se distinguen entre sí por su diferente motivación. Ese concepto significa que el acto administrativo, independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos concreción, particularidad y personalidad frente a los actos administrativos y leyes, y respecto de los actos jurisdiccionales, que también ostentan los mismos elementos, en que, a diferencia de éstos, no resuelven ninguna cuestión controvertida. Se advierte por inferencia lógica, que la competencia administrativa del presidente se forma con todas aquellas funciones que lo autorizan para realizar actos de variada sustancia material que

no importen solución contenciosa alguna y que presenten los elementos antes mencionados.

Reiteramos que el acto administrativo, puede comprender diferentes actos de contenido específico como los llamados "políticos". Lo "político" es una de tantas motivaciones y finalidades que pueden no sólo tener los actos administrativos, sino también los legislativos.

Todos los actos que constitucional y legalmente puede realizar el presidente, distintos de los que como legislador excepcional o como colaborador en el proceso legislativo desempeña y de los jurisdiccionales que insólitamente puede emitir, son actos administrativos que, a su vez forman la función administrativa.

A continuación nombraremos las funciones administrativas constitucionales de dicho funcionario, trataremos de agruparlas en la siguiente forma:

#### *1. Facultades de nombramiento.*

El Presidente puede designar libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, y a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (artículo 89 fracciones II y V). Tratándose de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules generales, Coroneles y Oficiales superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte, el Presidente puede nombrarlos, pero para que este nombramiento surta efectos, se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso; y por lo que respecta a la designación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la de la



Asamblea de Representantes de esta entidad. (Ídem. fracciones III, IV, XVII y XVIII.)

*2. Facultades de remoción.*

Estas facultades las puede ejercitar el Presidente libremente en lo que concierne a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al del Distrito Federal, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. La remoción de los empleados burocráticos federales 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.

*3. Facultades de defensa y de seguridad nacional.*

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, incumbiéndole 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 (artículo 89, fracciones VI y VII). Congruentemente con estas facultades dicho funcionario está también investido con la de declarar la guerra en nombre de México "previa ley del Congreso de la Unión" (Ídem. fracción VIII).

#### *4. Facultades en materia diplomática.*

Conforme a ellas (artículo 89 fracción X) el Presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualquier medida que tienda a 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 pretendan fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (artículos 76, fracción I y 133 constitucionales) y no al Congreso reunido, como indebidamente lo dispone la fracción X del artículo 89.

#### *5. Facultades de relación política.*

El Presidente, en la situación constitucional de interdependencia y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, siempre está en constantes relaciones con este órgano del Estado. En la doctrina del Derecho Público estas relaciones han sido consideradas como "políticas", término que por ser inadecuado lo sustituiremos por los vocablos "de supraordinación". Tales relaciones se producen por distintos actos que en el desempeño de sus facultades realiza el mencionado funcionario, principalmente frente al Congreso, a las Cámaras que lo componen y a la Comisión Permanente. Entre esos actos destacan los que consisten en la iniciativa y el veto de las leyes, así como la excitativa a dicha Comisión para que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias (artículos 89, fracción XI y 79, fracción IV).

#### *6. Facultades en relación con la justicia.*

Es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones (artículo 89, fracción XII) mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto.

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

#### *7. Facultades generales de administración pública.*

La fracción XX del artículo 89 constitucional dispone que el Presidente tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiera la propia Constitución, distintas de las brevemente reseñadas. Ahora bien el ámbito más amplio de atribuciones presidenciales se demarca por lo establecido en la fracción de dicho precepto, que faculta al citado funcionario para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esta facultad, que al mismo tiempo importa una obligación, la puede desempeñar el Presidente mediante la formulación de normas jurídicas abstractas generales e impersonales que en cada ramo de la administración pública configuran los reglamentos heterónomos. Ahora bien, la

administración pública configuran los reglamentos heterónomos. Ahora bien, la facultad reglamentaria no impide que el Presidente provea la exacta observancia de las leyes que dicta el Congreso, a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto, individualizado y particularizado, es decir, realizando actos de indole administrativa de diverso y variado contenido y múltiple motivación y teleología. En este último supuesto es donde se encuentra el dilatado ámbito de competencia constitucional del Presidente, pues el desempeño de las facultades que lo componen abarca todos los ramos de la administración del Estado, susceptible de legislarse por el Congreso de la Unión en los términos que señala la Constitución.

#### 8. *Facultad para expulsar extranjeros.*

El artículo 33 constitucional determina que el Presidente posee la facultad exclusiva de expulsar de inmediato, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente. Esta facultad pertenece en forma exclusiva y discrecional al Ejecutivo: del citado precepto se deduce que no es necesario juicio previo y, por tanto, no procedería la suspensión del acto reclamado y mucho menos el juicio de amparo.

Las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este punto no han sido uniformes. Así, ha manifestado que: "Conforme al artículo 33 constitucional, el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente y contra el ejercicio de esa facultad es improcedente conceder la suspensión."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> HERNANDEZ, OCTAVIO. " *Curso de Amparo* ". Editorial Botas, México 1966, pp. 162-163

Los extranjeros tendrán derecho a todas las garantías que nos da nuestra Constitución siempre y cuando éstos se encuentren en territorio nacional.

El Presidente de la República podrá hacer abandonar del territorio nacional a cualquier extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente; esta inconveniencia se podría manifestar de varias formas como: actos de sabotaje, intervención en asuntos políticos, perturbación de la tranquilidad social, etc.

Esta atribución presidencial ha sido atacada pero curiosamente, en forma primordial por autores no mexicanos.

#### *9. Facultad expropiatoria.*

Es en el propio artículo 27 donde se señala en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y es el párrafo segundo de su fracción VI el que dispone que la declaración de expropiación la realizará la autoridad administrativa, y señala las bases para la fijación del precio del bien expropiado.

En 1936, la ley de expropiación indica las causas que se consideran de utilidad pública, ésto en el artículo primero, y en los dos artículos siguientes la facultad de expropiar se atribuye al Presidente de la República, quien la tiene en materia federal y del Distrito Federal, además de que estos preceptos extienden la facultad presidencial también a la ocupación temporal, total o parcial, o a la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad. El artículo 20 de esa ley ordena que la autoridad expropiante debe fijar la forma y los plazos en que la indemnización debe pagarse, los cuales no deben ser mayores de diez años.

### **3.4 Funciones Legislativas del Presidente de la República**

El Presidente de la República tiene múltiples facultades y estas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como facultades constitucionales podemos hacer mención de: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinaria podemos mencionar: su intervención en los órganos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la Constitución como en leyes secundarias: por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento: tal y como acontece con diversas clases de jueces y magistrados, así como funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

También en materia económica, sus facultades derivan tanto de la Constitución como de la ley ordinaria.

Podemos mencionar como ejemplo de facultades que provienen del sistema político el papel que tiene el Presidente de la República como jefe de su partido político (PRI), la designación de su sucesor y de los gobernadores.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> BARTLETT, MANUEL, "El Sistema Presidencialista Mexicano", en *Pensamiento Político*, vol. 2, no. 5, México, 1969, p. 25

Dentro de las funciones legislativas del Presidente de la República tenemos a la iniciativa de ley.

El Presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes deben prestarse entre ellos.

De acuerdo al artículo 71 constitucional el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, cabe mencionar que es el Presidente de la República quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición principalmente para el PAN.

Ahora bien, en México, algunas iniciativas del presidente no han prosperado: quizá la principal razón para ello, sea que el propio Presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplos podemos mencionar el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal.<sup>10</sup>

El Presidente de la República inicia el procedimiento de formación de ley o decreto enviando a la Cámara de origen el proyecto correspondiente. Esta

---

<sup>10</sup> CARPIZO, JORGE, *"Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano"*, Editorial UNAM-FCE, México, 1972, p 493.

iniciativa se turna inmediatamente a la comisión que deba dictaminarla, de acuerdo con el tema que trate el proyecto.

Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras puede ser presentado ante cualquiera de las dos pero siempre deberá discutirse sucesivamente en ambas. Se denomina Cámara de origen a la receptora del proyecto en primera instancia. la otra se llama revisora.

La Constitución impone a la Cámara de origen, la obligación de agotar con agilidad el trámite que le corresponde, por ello, ordena que si después de transcurrido un mes de la fecha en que se presentó un proyecto no se pronuncia el dictamen correspondiente en la Cámara de origen, el mismo proyecto podrá presentarse en la otra Cámara.

En tres materias siempre será la Cámara de Diputados la de origen porque las consecuencias de la ley o del decreto que puedan ser aprobados inciden de manera importante en la población nacional, cuya representación se atribuye a esa Cámara. La constitución precisa los siguientes casos: el endeudamiento, las contribuciones y el reclutamiento de las fuerzas armadas, de acuerdo con el artículo 72.h, que ordena lo siguiente:

“...La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”

Una vez que la Cámara de origen recibe la iniciativa la debe turnar a las comisiones de trabajo respectivas, siempre que la hubiera presentado el Presidente de la República o algún congreso estatal o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Después, el proyecto, en los dictámenes de



las comisiones es sometido al debate en la Cámara; si ésta no lo aprueba concluye el proceso legislativo y si lo aprueba, entonces se turna a la Cámara revisora.

Esta Cámara recibe el proyecto de ley o decreto una vez que fue aprobado por la de origen. De ser el caso lo turna a las comisiones correspondientes para que después que sea dictaminado se someta a debate en su seno. Si el proyecto es rechazado en su totalidad por la Cámara revisora se regresará a la de origen con las observaciones que hubiesen formulado. Si la de origen lo vuelve a aprobar por mayoría absoluta, la revisora deberá examinarlo nuevamente y si lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si la Cámara revisora desecha el proyecto sólo en parte o lo modifica o lo adiciona, lo devolverá a la de origen para que examine lo desechado o lo reformado, sin que se puedan alterar los preceptos aprobados.

Si la Cámara de origen reprueba lo desechado o reformado por la revisora, por la mayoría de votos, el proyecto regresará a la revisora y si ésta insiste en lo que desechó o reformó, el proyecto, en su integridad, no podrá presentarse nuevamente sino hasta el siguiente periodo de sesiones. En este evento, las Cámaras pueden acordar por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o el decreto sólo en los artículos aprobados y que se reserven las adiciones o reformas para el siguiente periodo de sesiones.

Si la Cámara revisora aprueba el proyecto que originalmente le envió la de origen o las reformas o adiciones que ésta hizo a su proyecto, se tendrá por aprobada y expedida la ley o el decreto del Congreso de la Unión; entonces se turnará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Conforme al inciso B del artículo 72, el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envía el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquél en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir; ya los romanos conocían de esta institución: los tribunos del pueblo tenían el derecho de vetar los proyectos de ley que lesionaran la independencia del Estado o que vulneraran sus derechos o intereses, y a su ejercicio se le denominó intercessio.<sup>7</sup>

Las finalidades del Veto son:

1. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
2. Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo.
3. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El Veto en México puede ser total o parcial, ésto es consecuencia de lo prescrito en el inciso C] del artículo 72 que dice: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo..." Se ha opinado que el veto parcial incrementa los poderes del Presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total.

El inciso JJ del artículo 72 establece que "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo

---

<sup>7</sup> BURGÓA ORIHUELA, IGNACIO. "*Derecho Constitucional Mexicano*", Editorial Porrúa S. A. , México, 1973, p.849.

que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Así especificando, el Presidente no tiene facultad de veto respecto a:

- Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.
- Las facultades de la Comisión Permanente.
- Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- Conforme a la reforma de 1977, en el artículo 70, tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento interno del Congreso.

Adviértase que el veto presidencial se restringe a la formulación de observaciones que solo darían lugar a ciertas modificaciones. El Presidente de la República de ninguna manera tiene competencia constitucional para rechazar en su integridad una ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión.

La fracción I del artículo 89 concede e impone al Presidente tres facultades y obligaciones: la primera de ellas es promulgar la ley. La palabra promulgar proviene de las locuciones latinas 'pro-vulgare' que significan 'para el vulgo'. En términos estrictamente gramaticales, la promulgación implica dar a conocer algo a una población. Sin embargo, en los procedimientos congresionales, además del acto de la promulgación existe el de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A pesar del significado gramatical de la palabra promulgar debemos distinguir la naturaleza de este acto de la publicación porque constitucionalmente no son sinónimos; disponen de distintas naturalezas y tienen diferentes objetivos.

La promulgación de las leyes y decretos impone al Presidente la obligación de expedir un decreto compuesto de cuatro elementos:

1. El texto de la ley o decreto del Congreso que se materia de la promulgación;
2. El mandato presidencial a la población sobre la obligación de obedecer la ley o decreto que se promulga;
3. La orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación para que se haga de conocimiento público y pueda iniciarse la vigencia de la ley o decreto congresionales;
4. La firma del secretario de Estado o jefe del Distrito Federal a que el asunto corresponda; esta figura se denomina refrendo y se encuentra regulada en el artículo 92 constitucional.

Las leyes orgánicas del Congreso y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encuentran exentas de la promulgación. En estos casos el presidente debe limitarse a disponer la publicación de esas normas de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 70 y 122.IV.a constitucionales.

Como hemos visto, la promulgación no consiste en dar a conocer a la población la ley o el decreto sino en ordenar su cumplimiento.

Por su parte, la publicación es un acto posterior al de la promulgación; implica publicar a través del Diario Oficial de la Federación la ley o el decreto

expedido por el Congreso y el propio decreto promulgatorio que emitió el Ejecutivo Federal.

De la publicación depende que la ley o decreto sean conocidos por la población y puedan iniciar su vigencia.

Esto lo encontramos en el artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que expresa lo siguiente:

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

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

En cuanto a la determinación del momento en que se inicia la vigencia debemos advertir que si la ley o el decreto establecen en forma específica el día en que se inicia, deberá estarse a esa disposición; y si nada dicen al respecto, entonces se aplicará la regla contenida en el primer párrafo del artículo transcrito, o sea, que la ley o el decreto iniciarán su vigencia tres días después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### 3.5 Funciones Jurisdiccionales del Presidente de la República

El Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales: es decir, resuelve controversias entre partes. Concedidas tales facultades al Ejecutivo en el artículo 89, fracciones XVII y XVIII, el Presidente realiza actos jurisdiccionales sin que ello afecte la independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo. Las fracciones en cuestión señalan:

"...Artículo 89.

...

XVII. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993).

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado".<sup>8</sup>

El tratadista Jorge Carpizo procedió a enumerar las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República:

"Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

- a) El tribunal fiscal de la federación;
- b) El tribunal de lo contencioso administrativo;
- c) Las juntas federales y del Distrito Federal de conciliación y arbitraje;
- d) El tribunal federal de conciliación y arbitraje, y
- e) Las cuestiones agrarias."<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial SISTA S.A. de C.V., México 1996.

<sup>9</sup> CARPIZO JORGE, *Op. cit.*, p. 170.

Desde un ángulo estrictamente jurídico las únicas facultades jurisdiccionales que posee el Presidente de la República son las que tiene en materia agraria de acuerdo con el Artículo 27 constitucional.

En el artículo 27 constitucional encontramos tres facultades jurisdiccionales del Presidente de la República:

a) Controversias por límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población.

En estos casos, el Presidente resuelve en primera instancia, ya que: "El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes, podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial."

b) Resolver las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas: "Los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrá ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

c) El último párrafo del citado artículo a la letra dice: "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Los tribunales administrativos, el fiscal de la federación y el de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, así como los laborales, las juntas federales y del Distrito Federal de conciliación y arbitraje y el tribunal federal de conciliación y arbitraje tienen la misma naturaleza que un tribunal ordinario, no dependen jerárquicamente de ninguna autoridad administrativa ni resuelven controversias por delegación, ya que son tribunales de jurisdicción plena. Por las razones anteriores podemos afirmar que éstos se encuentran ubicados dentro del poder judicial.



## **CAPÍTULO IV**

### **LA PROBLEMÁTICA REAL DENTRO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO**

#### **4.1 Algunos Casos Específicos**

##### **4.1.1 Problemática en Materia Legislativa**

###### **El Presidente como legislador**

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

La facultad de iniciar leyes que el artículo 71, fracción 1, de la Constitución otorga al Presidente de la República se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para los órganos encargados de su expedición.

Debe observarse, por otra parte, que la colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras integrantes concierne no sólo a la función legislativa, sino también a la politico-administrativa de tales órganos, que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte del artículo 71 constitucional fracción 1.

Para analizar este tema hagamos memoria y proyectémonos al miércoles 30 de diciembre de 1992 cuando a través del Diario Oficial de la Federación, por decreto presidencial se da el descongelamiento de rentas. El Decreto a la letra decía:

**“DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

**DECRETO** que abroga el diverso que proroga los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan.

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

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

**DECRETO**

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

SE ABROGA EL DIVERSO QUE PRORROGA LOS CONTRATOS DE  
ARRENDAMIENTO DE LAS CASAS O LOCALES QUE SE CITAN

**ARTÍCULO 1o.-** Queda abrogado el “DECRETO QUE PRORROGA LOS CONTRATOS DE LAS CASAS O LOCALES QUE SE CITAN”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1948, dentro de los plazos que a continuación se indican, contados a partir de la publicación del presente Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.

- I. Las casas o locales destinados a comercios o industrias, a los 30 días;
- II. Las casas o locales ocupados por trabajadores a domicilio o talleres, a los dos años;
- III. Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación y cuya renta mensual sea doscientos cincuenta pesos o más a los dos años;
- IV. Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación, cuya renta mensual sea más de cien pesos y menos de doscientos cincuenta pesos, a los tres años; y
- V. Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación cuya

renta mensual sea hasta de cien pesos, a los cuatro años.

**ARTÍCULO 2o.-** Los organismos de vivienda, de conformidad con el calendario señalado en el artículo anterior, establecerán de acuerdo a sus reglas de operación, un programa específico con soporte crediticio, facilidades administrativas y asesoría jurídica, que permita apoyar a quienes tengan derecho a ocupar casas o locales destinados exclusivamente a la habitación y que hayan sido regulados por el Decreto que se abroga, a efecto de:

- I. Promover la adquisición por parte de los arrendatarios, de los inmuebles que ocupan, así como su rehabilitación;
- II. Buscar la reducción de los costos de las viviendas incluidas en las acciones referidas.
- III. Incluir en el "Acuerdo de Subsidios Fiscales y Facilidades Administrativas para la Vivienda Popular", Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 1992, las operaciones que se realicen conforme al presente Decreto; y
- IV. Considerar en forma prioritaria a los inquilinos que así lo deseen y reúnan los requisitos, para integrarse a los programas de vivienda que desarrollan los organismos oficiales y a los que en el futuro se desarrollen en el cumplimiento de este Decreto.

**ARTÍCULO 3o.-** Los propietarios de los inmuebles objeto del presente Decreto, que tengan el carácter de históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos de conformidad a lo establecido por la Ley Federal sobre monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.

#### TRANSITORIOS

**ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto estará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Por ser de interés general, publíquese también en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

**ARTÍCULO TERCERO.-** El Departamento del Distrito Federal deberá informar sobre la ejecución y los avances del programa específico de vivienda a que se refiere el artículo 2 de este Decreto, en los informes trimestrales que envía a la Cámara de Diputados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su adecuada verificación y seguimiento.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Se derogan las disposiciones que se opongan al contenido del presente decreto.

México, D.F., a 21 de diciembre de 1992- Dip. Guillermo Pacheco Pulido, Presidente-Sen. Carlos Sales Gutiérrez, Presidente- Dip. Luis Pérez Díaz, Secretario- Sen. Roberto Suárez Nieto, Secretario- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expide el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., a los veintiocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

- Carlos Salinas de Gortari- Rúbrica- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios- Rúbrica.”

Cabe mencionar que esta reforma se dio de manera paulatina, desde 1992, el año de su publicación, hasta el año de 1996.

Este caso en particular nos ayuda a ejemplificar el inmenso poder que tiene el Ejecutivo ya que puede intervenir en actividades meramente legislativas , sólo en algunas ocasiones esta función excepcional (la de legislar), recae en aciertos pero en otras provoca polémica y el descontento de los gobernados ya que algunas reformas, como en este caso las de descongelamiento de rentas, obedecen a intereses que no son propiamente los de la población y se dan por razones políticas.

#### **4.1.2 Problemática en Materia Administrativa**

Actualmente este es uno de tantos puntos a criticar dentro de nuestro tema principal abordado y desarrollado en los capítulos anteriores; en este punto, se intentará poner de manifiesto la supremacía de nuestro poder Ejecutivo sobre los otros Poderes Federales y de qué manera puede afectar la vida político-económica de nuestro país una decisión presidencial.

Para analizar este punto seleccionamos el de la designación y nombramiento de embajadores y cónsules.

Recordemos que la fracción II del artículo 89 constitucional le da la facultad al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; y la fracción III, lo faculta para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

Notemos ahora la injerencia presidencial, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en Diario Oficial del 8 de enero de 1982 a la letra dice:

“Sin perjuicio de lo que disponen las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de embajadores y cónsules generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en las ramas diplomática y consular.”

También para poder ser designado embajador o cónsul general se requiere ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo.

El ingreso como miembro del personal de carrera de las ramas diplomática o consular se realizará mediante concursos públicos generales que comprenderán las siguientes etapas:

- Examen de admisión al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Cursos especializados de capacitación durante un semestre, como mínimo, en dicho instituto, y
- Examen para optar a la categoría de agregado diplomático o vicecónsul.

La comisión de Personal del Servicio Exterior dará aviso al Secretario de Relaciones Exteriores de las vacantes en las categorías de agregado diplomático y vicecónsul existentes, a fin de que convoque a un concurso público para cubrir las y designe una Comisión Consultiva de Ingreso para realizarlo; ésta será presidida por el Presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, la que se encargará de verificar el cumplimiento de los requisitos y fijará los términos tanto de los exámenes de admisión al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, como de los exámenes para optar a la categoría de agregado diplomático o vicecónsul, y los calificará.

Los candidatos a ingresar a la rama diplomático consular deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

- Ser menores de 30 años de edad. En casos excepcionales y a recomendación de la Comisión Consultiva de Ingreso, el Secretario de Relaciones Exteriores podrá dispensar este requisito;
- Tener buenos antecedentes;
- Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;
- No pertenecer al Estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;
- En caso de ser casado, que su cónyuge tenga la nacionalidad mexicana, y
- Tener un grado académico, por lo menos a nivel de licenciatura, otorgado por una universidad o instituto de enseñanza superior mexicana, debidamente reconocida, en las disciplinas de Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas o Sociales, Derecho, Economía, Historia y Filosofía y Letras, u otras afines, o su equivalente de alguna institución extranjera que, a juicio de las autoridades educativas del país, resulta igualmente satisfactorio. Como mínimo para presentarse al examen de admisión, los aspirantes deberán tener carta de pasante o su equivalente.

Las personas admitidas en el Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos tendrán durante el tiempo que estudien en el mismo, las percepciones que autorice el Presupuesto de Egresos de la Federación. Quienes aprueben el examen para optar a la categoría de agregado diplomático o vicecónsul recibirán un nombramiento provisional y desempeñarán sus funciones en México sin ser considerados personal de carrera hasta que transcurrido un año, la Secretaría les comunique su nombramiento definitivo, quienes hayan comprobado el dominio de una lengua extranjera y la capacidad



de traducir otra, y tengan algún grado académico superior, serán ascendidos a terceros secretarios o a cónsules de cuarta.

Es importante mencionar que para poder ingresar como miembro del personal de carrera de la rama diplomática o consular, se realizará mediante concursos públicos generales, pasando por las siguientes etapas:

La primera etapa comprenderá, examen para comprobar el correcto manejo del idioma español, examen de cultura general, orientado a comprobar el conocimiento de la realidad nacional, la política exterior de México y las relaciones internacionales, historia y geografía de México y del Mundo, conocimientos básicos de política, economía y derechos nacionales e internacionales.

En la segunda etapa deberá presentarse un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior. la Comisión Consultiva de ingreso elaborará una lista de temas entre los cuales cada aspirante seleccionará uno. El desarrollo del tema escogido se hará en cinco cuartillas como máximo y tendrá una duración de cuatro horas; se realizará una evaluación oral a través de entrevistas con funcionarios de la Secretaría de relaciones Exteriores, se acreditará el dominio de un idioma distinto al español y traducción de otro, ambos útiles para la diplomacia, se presentará un examen médico que hará la Secretaría de Relaciones Exteriores y uno psicométrico, a fin de evaluar la personalidad del candidato y determinar si éste es apto para desempeñarse en las funciones del Servicio Exterior Mexicano.

En la tercera etapa, los candidatos que hubieran aprobado las dos etapas anteriores y que obtengan las calificaciones más altas hasta un máximo de cincuenta deberán concurrir al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos a un curso de formación diplomática que tendrá una duración de

seis meses; esta etapa al igual que las anteriores será eliminatoria, la calificación mínima aprobatoria del curso de formación diplomática será de ocho.

Por lo tanto, como hemos expuesto anteriormente, para ser diplomático de carrera se tiene que seguir un camino muy difícil en el cual la selección del mismo es muy escrupulosa ya que la función que va a desempeñar es muy importante porque de ésta puede depender el éxito de la negociación de algún tratado comercial a nivel internacional, aquí es bueno hacer mención y analizar que la amplia facultad que tiene el Ejecutivo Federal en nombrar y remover personal puede ser perjudicial, un personaje importante en este punto es el diplomático improvisado o embajador político, ya que éste es nombrado por el Presidente de la República sin la necesidad de cubrir todos los requisitos anteriormente expuestos y a los cuales se somete el diplomático de carrera, es importante tocar este aspecto por lo siguiente:

El denominado cargo de Embajador político es inestable y el cese supone para el titular la pérdida definitiva de un crecido sueldo y de honores y preeminencias muy agradables, es comprensible, aunque no justificable, que algunos de ellos antepongan su interés personal por encima del interés del Estado, soportando desaires eludiendo gestiones difíciles o demostrando escaso empeño en su defensa, con tal de no perder su jugoso cargo, el diplomático político puede sufrir también la tentación, muy humana, de aprovechar su efímero cargo para hacer economías y amasar un capital, para los años de ostracismo de su grupo político pues su sueldo es temporal y la ocasión puede no volverse a presentar.

Pareciera mentira pero una buena parte de funcionarios políticos que, retirados, de un puesto público por reconocida incompetencia y fracaso, han sido recompensados con un jugoso cargo diplomático o consular.

Entre los motivos de nombramiento a puestos en el exterior, está también el puramente político y socorrido de designar para ellos a personajes que conviene alejar en determinado momento de la política nacional, dándoles un buen derivativo para compensar su ostracismo temporal a fin de no incurrir en su enojo.

En consecuencia podemos decir que los diplomáticos de carrera aprecian más su profesión ya que es meritorio para todo el esfuerzo realizado para llegar al lugar que ocupan y de alguna manera es más importante para ellos la satisfacción personal que la remuneración económica que perciben puesto que si los removieran de su encargo, inmediatamente les asignarían otro donde se apreciaría su valor cultural.

Acerca del nombramiento de agentes diplomáticos, invocaremos algunas normas constitucionales y ordinarias del Derecho vigente mexicano:

Es facultad del Presidente de la República, en los términos de la fracción III del artículo 89 constitucional el nombrar a los agentes diplomáticos con aprobación del Senado. Esto quiere decir que, en el nombramiento de un agente diplomático se requiere la coordinación entre dos poderes: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a través de una de sus Cámaras.

A su vez, el artículo 76 constitucional, fracción II, le da facultad exclusiva al Senado de la República para ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos.

Por su parte, el artículo 92 constitucional, establece el refrendo ministerial como complementario a los actos del Presidente de la República.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reitera la necesidad de que los actos del Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, lleven la firma del Secretario de Estado que corresponda. Pero a decir verdad, la realidad política de nuestro país es que únicamente se homologan obsecuentemente e inconsultamente todos los nombramientos respectivos.

El Artículo 76 fracción II, faculta al Senado para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de aquellos servidores públicos que tienen a su cargo atribuciones de elevada responsabilidad en tanto que su ejercicio incide en las entidades federativas y en la población de éstas.

En lenguaje común la ratificación se utiliza como sinónimo de aprobación. Ratificar significa confirmar y aprobar es sinónimo de autorizar; así podría entenderse que si el Senado ejercita la facultad de ratificar, su atribución se reduciría a verificar que el servidor público nombrado por el Presidente reúna los requisitos que para ese cargo exigen las normas jurídicas. En estos casos, la atribución no le permitiría al Senado hacer otra clase de consideraciones para ratificar el nombramiento o para no hacerlo. En cambio cuando la facultad es de aprobar o no aprobar el nombramiento, el Senado podría objetarlo por razones políticas o circunstancias personales a pesar de que el individuo nombrado por el Presidente reuniera los requisitos formales que las normas exigen. Estimamos que el segundo criterio prevalece en todos los casos porque el artículo 89 se refiere indisintamente a la aprobación. Podemos concluir que sobre la facultad de ratificar los nombramientos observamos que en el área de la Secretaría de Hacienda desde el año de 1934 hasta 1994 todos los titulares del Poder Ejecutivo Federal han pasado por alto este imperativo constitucional.

#### **4.1.3 Problemática en Materia Judicial**

Ahora nos toca analizar cómo se da la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, sin hacer alusión a lo que se le denomina colaboración de poderes. En diciembre de 1994, se da una reforma judicial federal iniciada por el Presidente de la República, incorporándola a la Constitución por el Decreto congresional que se publicó el 31 del mismo y que entró en vigor el día 1o. de enero de 1995, esta reforma a su vez debiese ser modificada para perfeccionarla y transformarla en un adecuado instrumento de administración de justicia, desde nuestro punto de vista.

Siendo específicos, haremos alusión a las deficiencias de que adolece la referida reforma judicial federal, señalando las modificaciones que debe sufrir para su mejoramiento.

En el artículo 94 de la Constitución se establece que: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 11 ministros y funcionará en pleno, o en salas". Es bien sabido que éstas eran cuatro, a saber, la penal, la administrativa, la civil y la de trabajo. Para integrar cada una de ellas se requeriría dividir el número once entre cuatro, operación aritmética que sería imposible tratándose de personas, ya que si se desea conservar dichas cuatro salas, éstas se compondrían de tres ministros cada una, faltando uno de ellos; a la inversa, si cada sala se integra por dos ministros, sobrarían tres que quedarían sin ocupación.

Con el objeto de salvar dicha imposibilidad aritmética, se ha decidido crear dentro de la nueva Suprema Corte solamente dos salas integradas por cinco ministros cada una. La primera de ellas se encargará de conocer los casos civiles y penales y la segunda los laborales y administrativos. Siendo

específicos, esta forma de dividir a las salas desvirtúa la especialización material en que operaban las anteriores, circunstancia que convertiría a los ministros de las dos nuevas salas en pretendidos especialistas en las citadas materias, lo que implicará un obstáculo para el conocimiento cabal de los casos que a cada una de ellas se adscriban. Es innegable en efecto, que las materias civil y penal tienen una connotación jurídica esencialmente diferente en cuanto a sus principios, normas, doctrina y jurisprudencia, fenómeno que evidentemente también se registra en las materias laboral y administrativa.

Creemos innecesaria la división de la actual Suprema Corte en atención a la muy reducida actividad *ad futurum* que dicho tribunal desempeñará conforme a la competencia asignada por las reformas zedillistas.

Ahora veamos la falta de independencia de la Suprema Corte, la reforma del Dr. Zedillo reitera la facultad presidencial de proponer a los ministros de la Suprema Corte en una terna, sometiéndola a la aprobación del Senado y de otorgar licencias y recibir las renunciaciones de sus integrantes también con la aprobación senatorial (artículo 89 constitucional, fracción XVIII). Es menester señalar que para lograr la verdadera independización judicial cambie la forma de nombramiento de los ministros. En atención a esta idea proponemos que sea el Senado de la República o la comisión Permanente quienes se encarguen de designar a los ministros de la Suprema Corte, haciendo una selección de los juristas que se incluyan en las listas que les proporcionen las instituciones y asociaciones de abogados que estén legalmente constituidas con una antigüedad no menor a diez años.

La bondad judicial sólo se obtiene mediante una cuidadosa selección de las personas que reúnan esta primordial condición: ser genuinos jurisprudentes

en el auténtico sentido del concepto, de esta manera se alcanzaría la excelencia de la judicatura.

El Ejecutivo Federal ha intervenido en el nombramiento de ministros desde el año de 1928, con la aprobación del Senado. Órgano que se ha dedicado a ratificar los nombramientos respectivos sin ponderar las cualidades de los sujetos nominados y así de esta forma llegaron a la suprema corte muchas personas que no tenían los merecimientos para desempeñar el alto cargo judicial correspondiente.

Aun cuando directamente el Ejecutivo Federal no nombra a los ministros, éste puede nominar alguna persona que no reúna las altas calidades para ser ministros, en otras palabras, en dicha terna podrían no ser idóneas las personas nominadas para desempeñar el alto cargo judicial.

La reforma zedillista reitera la segregación de la Corte del control de legalidad imposibilitando a ésta para conocer del amparo con exahustividad, por lo que su injerencia en él resulta incompleta o parcializada. Esta situación evidentemente implica que, a falta de dicho control, la Suprema Corte no puede interpretar la legislación ordinaria ni, por ende, sentar jurisprudencia sobre ella, tarea ésta que se encomienda cuando los inherentes riesgos de contradicción e inseguridad, a cada uno de dichos tribunales con quebranto de la unidad que debe haber en la función jurisdiccional.

En la actualidad la interpretación armónica del Derecho es imposible ante la multitud de Tribunales Colegiados de Circuito, pues cada uno de ellos está facultado por las mencionadas reformas para establecer jurisprudencia. En conclusión, la Suprema Corte ha dejado de ser la rectora de la vida jurídica de México por lo que al control de legalidad concierne. Se le ha reservado el control de constitucionalidad que siempre ha tenido, pero en el de legalidad se

cifra el mayor número de amparos en que la existencia dinámica del Derecho se manifiesta.

La importancia del control de legalidad es innegable, pues mediante él se somete a todo acto de autoridad administrativa y jurisdiccional al imperio del Derecho, es decir a la observancia de toda legislación que lo integra.

Por consiguiente, al excluir de la competencia de la Suprema Corte el control de legalidad han estropeado, deteriorado, menoscabado y puesto en condición inferior a dicho cuerpo judicial frente a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Ninguna sentencia civil, penal o administrativa, ningún laudo en materia laboral, ninguna resolución de órgano administrativo alguno, es decir, ningún acto de autoridad distinto de las leyes, reglamentos o tratados internacionales puede ya ser controlado por la Suprema Corte a pesar de su trascendencia o importancia para la vida jurídica en México. Es más, como consecuencia de la falta de dicho control, la Corte ya no puede desempeñar su labor de interpretar el Derecho, o sea, de establecer jurisprudencia en relación a los ordenamientos secundarios que lo componen. Su función interpretativa ha quedado concentrada únicamente en la Constitución, lo que entraña una mutilación de la órbita competencial que hasta antes de las reformas mencionadas, siempre tuvo.

La reforma zedillista implanta un "Consejo de la Judicatura Federal" que será integrado por un Magistrado Unitario, un Magistrado Colegiado de Circuito, un Juez de Distrito y dos consejeros designados por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal, debiendo ser su presidente el que lo sea de la Suprema Corte de Justicia; en otras palabras, ésto es la creación de un cuerpo antidemocrático ya que en la composición de tal consejo no se da ninguna



intervención a representante alguno de las instituciones, facultades y escuelas de derecho, excluyéndose lo que podría llamarse "democracia profesional y académica".

En la última parte del artículo 94 constitucional se establece que los ministros de la Suprema Corte durarán quince años en su cargo y que ningún ministro podrá ser nombrado para un nuevo periodo. De esta manera se suprime el principio de inamovilidad, en la primera prevención se resta independencia a dicho alto tribunal respecto del Presidente de la República en turno al dar a éste la oportunidad de proponer nuevos ministros al fenecimiento de dicho plazo.

La inamovilidad es condición importante en una recta impartición de justicia ya que supone la independencia del juzgador frente al gobernante que lo hubiere designado y la imposibilidad jurídica de que éste o cualquier otra autoridad del Estado lo deponga atendiendo a intereses perversos e impidiendo la debida aplicación del Derecho.

Se infiere de esta manera que el término de quince años para desempeñar el cargo en comento es sumamente reducido si se toma en cuenta que el ejercicio del mismo requiere un permanente estudio del Derecho y una exuberante práctica del mismo. No es correcto que un ministro en plenitud de su capacidad deje de serlo por el simple hecho de haber concluido un plazo, de esta forma se afectaría el buen funcionamiento de la Suprema Corte ya que ésta no depende de la edad de sus integrantes sino de los atributos de ellos.

Toquemos ahora la infactibilidad de la llamada acción de inconstitucionalidad, la fracción II del artículo 105 constitucional se refiere a esta acción, que tiene por objeto plantear la contradicción entre las normas constitucionales y las de legislación ordinaria federal o local. Tal acción según

la reforma zedillista sólo es ejercitable por el 33 % de los componentes de la Cámara de Diputados, del Senado, de las legislaturas locales y de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cosa que resulta ilógica, por el motivo de que difícilmente se lograría completar ese porcentaje en vista del predominio en los cuerpos legislativos antes mencionados de los miembros del partido en el poder.

Además que la inconstitucionalidad de una ley no depende del número de los promotores, sino de sus vicios intrínsecos, por esta razón el único que debe estar legitimado para entablar tal acción es el Procurador General de la República como lo prescribe el inciso c) fracción II del artículo 105 constitucional. Desgraciadamente este funcionario por depender directamente del Presidente de la República, difícilmente se atrevería a ejercer dicha acción .

La fracción I del artículo 105 constitucional da competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los conflictos de carácter constitucional que se susciten entre las diversas entidades públicas y órganos de gobierno que indica en sus diferentes incisos. La aludida facultad competencial, desde que entró en vigor en nuestra actual Ley Suprema fueron muy raras por no decir insólitas las controversias constitucionales. Esta circunstancia puede repetirse en el futuro, lo que indica que la nueva suprema corte no está en posibilidad real de ejercitar la aludida facultad decisoria con exhaustividad.

Atendiendo a la infactibilidad y a la infrecuencia de los casos de controversias constitucionales y de acciones de constitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 constitucional ya invocado, la actividad de la Suprema Corte queda reducida a las siguientes hipótesis competenciales primordiales:

- Ejercicio de la facultad de atracción en amparos directos y en revisión a que se refieren las fracciones V y VIII inciso b), del artículo 107 constitucional.

El ejercicio de esta facultad no es frecuente por lo que en pocas ocasiones la Corte, a través de ella, desempeña el control de legalidad que se ha desplazado casi totalmente hacia los Tribunales Colegiados de Circuito, máximo que la apreciación de la presencia del interés trascendental que apoya dicha facultad, queda sometida al criterio de los señores ministros.

- Conocimiento de los recursos de apelación contra las sentencias de los jueces de distrito dictadas en los procesos en que la federación defiende derechos que le corresponden como persona moral suprema y que integran su dominio, equivaliendo el concepto de federación al de nación o Estado Mexicano.

Por consiguiente, la propia hipótesis no es viable en los casos de controversias en que sea parte un órgano de autoridad federal, consideración que se ha formulado por la jurisprudencia. Así el Pleno de nuestro máximo tribunal, por resolución dictada el 21 de septiembre de 1954, aprobando la ponencia respectiva formulada por el ministro José Rivera Pérez Campos, adoptó un criterio muy importante al que nos adherimos, para precisar en qué casos se surte la competencia exclusiva de la Suprema Corte para conocer de las controversias en que la Federación es parte según el artículo 105 constitucional, y en cuáles otros el conflicto jurídico debe sustanciarse en primera instancia ante un Juez de Distrito, entre el particular y un órgano federal con motivos de actos que no sean de autoridad, sino que provengan de una relación de coordinación entre ambos.

La Federación, sostiene dicho criterio, es el mismo Estado Mexicano, es decir, una persona jurídica colectiva con sustantividad propia que se compone con los tres elementos que integran el ser estatal: pueblo, territorio y gobierno, denominándose e indistintamente Unión o Estados Unidos Mexicanos.

Partiendo de la fundamental distinción de que una cosa es el Estado y otra el gobierno debe entenderse que la federación es sujeto judicial en una controversia, cuando en la relación de derecho sustantivo de la que ésta necesariamente emana, figure el Estado Mexicano como tal, es decir, como persona jurídica colectiva suprema, ésto es, cuando la mencionada persona sea el centro de imputación de dicha relación. En otras palabras ésta hipótesis se registra cuando la vinculación jurídica, normativa o convencional tenga como sujeto al mismo Estado Mexicano directamente y no cuando simplemente se establezca como un órgano estatal federal. Dicho en otros términos, en sus relaciones con los particulares, la Federación puede aparecer como persona jurídica colectiva en sí misma o como entidad, que mediante sus órganos correspondientes ejercita una función. En el primer caso, la vincula directamente dentro de su propia esfera jurídica, que es por lo general de carácter primordial; en el segundo, la vinculación surge con motivo del desempeño de alguna atribución estatal, confiada a un órgano específico. De ahí que sólo en las controversias que reconozcan como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona jurídica que es parte debiendo conocer de ellas, en única instancia la Suprema Corte conforme al artículo 105 constitucional. Por lo contrario, si la relación de coordinación entablada por el particular obedece al desempeño de una función estatal desplegada por algún órgano determinado de la federación, ésto, como tal, no es parte en la controversia que se suscite, sino que tendrá dicho carácter el expresado órgano

correspondiendo la competencia a un Juez de Distrito en primer instancia, con apoyo en el artículo 104, fracción I de la Constitución.

El concepto de Federación en los términos que se han expuesto es de vital importancia para precisar la competencia exclusiva de la Suprema Corte en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional reestructurado por la reforma zedilista.

Según esta reforma las controversias constitucionales a que alude la fracción I del artículo en comento deben tener como sujeto a la Federación en su carácter de persona moral de derecho público, es decir, a la entidad llamada Estados Unidos Mexicanos, Estado Federal Mexicano o inclusive heterodoxamente a la Nación Mexicana misma, y no a ningún órgano del gobierno federal como claramente lo ha sostenido nuestro máximo tribunal. Además, y por extensión del anterior criterio, los Estados y Municipios a que se refiere la fracción I del actual artículo 105 constitucional deben ser considerados personas morales también de derecho público como sujetos de las controversias a que tal fracción alude y no a sus poderes, autoridades u órganos, salvo en los casos a que se contraen sus incisos h) y k), en los que las mencionadas controversias pueden suscitarse entre dos poderes de un mismo Estado y dos órganos de gobierno del Distrito Federal y así como entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras y la Comisión Permanente (inciso "c").

- Decisión de la contradicción de tesis de los Tribunales Colegiados de Distrito, se sostiene que a través de la facultad de la Suprema Corte para resolver las tesis contradictorias que establezcan los mencionados Tribunales, se evita la fragmentación de criterios que éstos sustenten y se

procura la unidad jurisprudencial. Sin embargo, hay que considerar que la Corte no puede estar en posibilidad de resolver todas las controversias que surjan entre todas las tesis que los aludidos tribunales afirmen en sus fallos. Esa posibilidad no se logra con el auxilio de ningún sistema computarizado, pues éste, dará a conocer cuando mucho las contradicciones pero jamás sustituirá al intelecto humano que las examine y que determine cual de las tesis contradictorias debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

En otras palabras, al ejercitar la susodicha facultad, la Corte desempeñará el papel de mero árbitro sin poder desempeñar la tarea de decir el Derecho fuera de los puntos en contradicción. Por si no fueren suficientes las anteriores consideraciones para enfatizar la idea de que mediante el ejercicio de la citada facultad no se reivindica la alta función jurisdiccional y jurisprudencial que otrora desplegó la Suprema Corte, debe recordarse que el ejercicio de la propia facultad depende de la denuncia de contradicción que formulen sus ministros, el Procurador General de la República, los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito de los que provengan las tesis contradictorias o las partes que hubiesen intervenido en los juicios en que tales tesis se hubieran establecido. Sin esa denuncia de la Suprema Corte no pueden actuar, siendo imposible que se presente en relación a todos los criterios que todos los tribunales de distrito sustenten, lo que exigiría una investigación verdaderamente exorbitada y prácticamente impracticable.

Podemos concluir de esta manera que el ejercicio de las facultades que forman la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que quedaron puntualizadas con anterioridad, no requiere la creación de Salas, como indebidamente se ha hecho, pues el trabajo que en relación a ellas

desempeñara *ad futurum* los ministros puede desarrollarse expeditamente por el Pleno.

Dentro del Consejo de la Judicatura Federal tienen intervención el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Federación por conducto de los miembros que cada uno de ellos corresponde acreditar en dicho cuerpo. Tal intervención versaría sobre cuestiones internas que atañen a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial (artículo 100 constitucional), y determinación del número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y los Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, (artículo 94, párrafo tercero, constitucional) el conjunto de facultades que se adscriben al propio consejo lo convierten en una especie de órgano hegemónico que estaría por encima de la misma Suprema Corte, en lo que a tales cuestiones concierne, como consecuencia de la merma de las atribuciones que este alto Tribunal tuvo antes de la reforma zedillista. La intervención del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el campo del Poder Judicial de la Federación, por conducto del multicitado Consejo pugnaría contra el espíritu del artículo 49 constitucional, por otra parte dicho Consejo debe tener una composición diferente de la que establece la reforma zedillista para que su actuación sea independiente de los poderes del Estado, incluyendo al Poder Judicial Federal merced a esta exigencia, sus miembros integrantes no deben ser designados por los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito, el Presidente de la República o el Senado sin limitación alguna. La integración de dicho Consejo, por ende, debe obedecer a la designación que este último órgano legislativo haga de sus miembros componentes, de entre las listas académicas y

profesionales a que hemos aludido. En otras palabras, el propio Consejo debe ser un ente colectivo, independiente y de excelencia jurídica.

Con apoyo en las idas que se acaban de expresar, deberá eliminarse la llamada "insaculación" de magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito que la reforma zedillista indica para la designación de tres de sus individuos componentes. Esta insaculación, que comprende a todos los funcionarios judiciales ya mencionados, puede originar que los nombramientos de miembros del aludido Consejo recaiga en jueces de Distrito y magistrados de Circuito ineptos, deshonestos, pusilánimes y sin reputación alguna.

Tampoco en la composición del susodicho Consejo debe figurar como su presidente el que lo sea al mismo tiempo de la Suprema Corte, como lo prescribe dicha reforma.

En efecto, con este doble carácter, quien presida al multicitado Consejo tendrá ascendiente sobre tres de sus miembros que precedan de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, o sea, de sus inferiores jerárquicos.

Además, si la misma persona es simultáneamente presidente de la Corte y presidente de tal Consejo, su actividad tendría que distribuirse en ambos cargos, lo que sería notoriamente inconveniente.

En resumen, la composición del Consejo de la Judicatura Federal que preconiza la reforma zedillista, debe esencialmente variarse para lograr que este órgano, ajeno a nuestra tradición judicial sea un cuerpo de excelencia por la



**calidad intelectual, moral, cívica de sus integrantes y por su independencia de los tres poderes del Estado.**

**A través de este análisis de la reforma iniciada por el Poder Ejecutivo hacia el Poder Judicial nos damos cuenta de la injerencia presidencial y que a pesar de que estas reformas contienen errores , deficiencias estas son llevadas a cabo sin el menor miramiento, contribuyendo al desequilibrio de la división de poderes .**

## CONCLUSIONES

Recordemos que el artículo 80 de nuestra Constitución prescribe que: “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Este precepto se halla estrechamente vinculado con el artículo 49 de la propia Constitución, que consagra la separación del ejercicio de las funciones del poder central de control. Dicho artículo en su primer párrafo dice: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Luego, en el segundo párrafo, establece que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, pero agrega claramente las excepciones a esta regla en los casos que expresamente señala. Así pues, dentro del esquema divisional que del ejercicio de las funciones del poder, especifica nuestra constitución, el Ejecutivo es el único de los tres poderes que aparece ejercido en forma unipersonal.

Teóricamente la separación de funciones del ejercicio del poder tiene un alto significado en la estructuración y la distribución de competencias, pues marcha bajo el supuesto de que ninguna de las ramas del poder deben concentrarse en una sola persona o corporación.

Puede decirse que la misma intención que en un principio originó la creación de la separación de funciones para la contención del Legislativo resulta apremiante hoy en día hacerla efectiva con respecto al Ejecutivo, pues éste con su desmedidas facultades no ha dejado de eclipsara los otros dos Poderes Federales, después de haber analizado y desarrollado una investigación acerca de la realidad de la práctica de la división de poderes dentro de nuestro sistema presidencial podemos concluir lo siguiente :

- Algunas de las causas que han propiciado la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo presidencial y que han lacerado el espíritu del artículo 49 constitucional son:

1. La existencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo.

2. La docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo.

3. El monopolio del ejercicio de iniciar leyes y decretos.

4. La intervención que tiene el Ejecutivo en la conducción, decisión y nombramientos en la administración pública.

5. La intervención que el presidente hace para nombrar al personal del Poder Judicial Federal, y

6. La designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los Estados.

- Además de lo anteriormente expuesto la Constitución delega facultades al Ejecutivo, aparte de las facultades y obligaciones que la Constitución le confiere al presidente en forma directa en las veinte fracciones del artículo 89, están, por ejemplo, el establecimiento del Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente, sin que intervenga ninguna Secretaría de Estado, siendo obligatorias sus disposiciones a todo el país (artículo 73, fracción XVI).
- El representante de nuestro Ejecutivo puede de conformidad con la Constitución, ejercitar y desistirse de la acción penal a través del Procurador General de la República ( artículos 21 y 102 ): expulsar sin juicio previo a los extranjero cuya presencia se considere inconveniente en territorio mexicano (artículo 33); expropiar por causa de utilidad pública, mediante

Este hecho podría ser la primera base para el porvenir de la llegada de una auténtica separación de poderes.

- México necesita abandonar de una vez por todas el criterio de que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, y cuyo desequilibrio se traducirá siempre en la desventaja del otro.
- Podemos desprender lo siguiente: en la medida en que el presidente mexicano posea la conciencia y la responsabilidad de que su función jamás deberá estar por encima de la Ley, y que sus tareas gubernativa y administrativa deberán siempre sujetarse a lo prescrito por la Constitución, respetando a los demás poderes, su presencia y su rango, sin sentir que es superior a ellos y ciñéndose fielmente al principio de legalidad, para que se pueda hablar de un Estado de Derecho en donde se respete y valore la libertad política, no se debe socavar lo establecido por la Constitución con el pretexto de abreviar procedimientos o tomar medidas urgentes, como ha sido costumbre en la actuación de nuestros presidentes.
- No obstante lo anteriormente señalado es conveniente que en el futuro del presidencialismo mexicano existan controles internos y controles externos a propuesta nuestra.

1. Controles internos.- Dentro de estos pueden presentarse algunos casos, en el entendido que éstos de ninguna manera son limitativos, sino meramente ejemplificativos, pero haciendo hincapié que este tipo de controles tiene por objeto fortalecer áreas diversas dotándolas de mejores atribuciones, de modo que se pueda conseguir una tarea más eficaz al mismo tiempo que aligerar el peso de la responsabilidad al Ejecutivo.

1.1 Es conveniente dotar de facultades a la Corte para que posea la atribución de vigilar y fiscalizar el uso de los recursos financieros, cuyo manejo corresponde al Ejecutivo. Proponemos esto ya que no ha sido muy convincente la actividad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

1.2 En lugar de Contraloría podría instituirse un Tribunal de Cuentas, que dependa directamente del Congreso y actúe coordinadamente con la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados. Este Tribunal sería el supremo órgano de vigilancia y control de los recursos presupuestales, cuyo manejo corre a cargo del aparato estatal.

1.3 Podría dársele autonomía a la Secretaría de la Contraloría de la Federación a efecto de que funcionara más o menos con independencia. Tanto la creación del Tribunal de Cuentas como de la Contraloría dotada de autonomía, esto pudiendo hacerse extensivo con iguales características a cada una de las entidades federativas.

1.4 Es necesario separar las funciones del Procurador General de la República como Ministerio Público y como consejero jurídico y representante del gobierno, pues al parecer a esta última actividad es a la que se le pone más atención, lo que se requiere es que a la función del Ministerio Público se le otorgara una total autonomía orgánica, funcional y financiera para desligarlo del tutelaje del Ejecutivo, y que realmente asumiera su verdadero papel como representante de la sociedad.

1.5 No sería arriesgado del todo que se hiciera una reforma constitucional para que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tuvieran fuerza obligatoria, para que se incluyera también entre las instituciones que están legitimadas para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad que prevé la fracción II del artículo 105 constitucional.

1.6 Instituir el servicio civil de carrera en la administración pública mexicana.

2. Controles externos.- Todos sabemos de la tradicional docilidad con que el Congreso se ha conducido siempre frente al Poder Ejecutivo. Sin embargo, hoy el panorama es diferente: el Congreso ya no es un órgano colegiado hegemónico cuyos integrantes pertenezcan sólo al partido de Estado. Merced al pluralismo partidista que hoy lo integra, al Congreso corresponde la distinción histórica de colocar la primera piedra para la construcción del moderno edificio de la democracia en México. Para lograr lo anterior es necesario que el congreso se constituya en un verdadero foro de discusión política, desde luego en el sentido puro del término, y lo primero que tendrá que recuperar es su facultad de iniciativa legislativa y terminar con el monopolio del 99% ( por no decir el 100%) de la iniciativa que le tiene arrebatada el Ejecutivo.

2.1 Con respecto al poder judicial igualmente ha habido intentos de buscar el fortalecimiento que tanto necesita frente a la acción absorbente del Ejecutivo, ésto creando el principio de una verdadera democracia.

Hay que llevar a cabo reformas que garanticen una auténtica y real separación de poderes que actúen con independencia uno con respecto del otro; pero que también lo hagan coordinados entre sí.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALAMAN, LUCAS. "Historia de México desde los Primeros Movimientos que Prepararon su Independencia en el Año 1808 Hasta la Época Presente". Tomo I y II, Imprenta Lara, México, 1982.
- ARELLANO GARCÍA, CARLOS. "Derecho Internacional Público". 4a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1995.
- ARANAIZ AMIGO, AURORA. "Soberanía y Potestad". 2a. edición, Editorial Melo S.A., México, 1980.
- BECERRA BAUTISTA, JOSÉ. "El Derecho Civil en México". 1a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1977.
- BENDENTLEIMER, EDGAR. "Teoría del Derecho", Tr. Vicente Herrero, 1a. edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- BIGNE DE VILLENEUVE, DE LA. "La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs". 1a. edición, Paris, 1934.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. "Derecho Constitucional". s/c, Editorial Tecno, S.A., Madrid, España, 1973.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano". 1a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1973.
- "Las Garantías Individuales". 13a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1973.
- "El Juicio de Amparo". 20a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. "Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones". Tomo II, III, IV, V, VI y VIII, México, 1977.

CARPISO, JORGE. "La Constitución Mexicana de 1917". 2a. edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1986.

"Estudios Constitucionales". 3a. edición, Editorial UNAM, México, 1980.

"El Presidencialismo Mexicano". 4a. edición, Editorial Siglo XXI, México, 1979.

"Sistema Federal Mexicano en los Sistemas Federales del Continente Americano". 4a. edición, Editorial UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

CASTAÑEDA, JORGE et al. "Derecho Económico Internacional". 1a. edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

COSIO VILLEGAS, DANIEL. "La Constitución Mexicana de 1857 y Sus Críticas". Editorial Setentas, México, 1975.

CUEVA, MARIO DE LA. "Teoría de la Constitución". 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1982.

DUGUIT, LEÓN. "Traité de Droit Constitutionnel". 2a. edición, Ancienne Librairie Fontemoing, t.I, Paris, 1921.

HAURIÓU, ANDRÉ. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". s/e, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

HERNÁNDEZ, OCTAVIO. "Curso de Amparo". 1a. edición, Editorial Botas, México, 1966.

HOBBS, THOMAS. "Leviatán". 1a. edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

JELLINEK, JORGE. "Teoría General del Estado". 1a. edición. Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943.



- LANZ DIURET. MIGUEL. "Derecho Constitucional Mexicano". 5a. edición. Editorial Continental. México, 1989.
- LOCKE. JOHN. "Ensayo sobre el Gobierno Civil". Tr. Armando Lázaro Ros, 1a. edición. Editorial Aguilar. México. 1983.
- MARTÍNEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. "Derecho Constitucional Mexicano". 1a. edición. México. 1983.
- MONTESQUIEU. CHARLES DE SECONDAT, BARÓN DE. "El Espíritu de las Leyes". 1a. edición. Editorial Porrúa. S.A., México 1941.
- MORENO DANIEL. "Derecho Constitucional Mexicano". 11a. edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1990.
- MOTO SALAZAR, EFRAÍN. "Elementos de Derecho". 30a. edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1984.
- PÉREZ SERRANO, NICOLÁS. "Tratado de Derecho Político". 2a. edición, Editorial Civitas, Madrid, 1976.
- REYES HEROLES, JESÚS. "El Liberalismo Mexicano". Tomo I, 2a. edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1974.
- SABINE H., JORGE. "Historia de la Teoría Política". 5a. edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUI.. "Derecho Constitucional". 1a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1995.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo". 10a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1981.
- "La Función Constitucional del Presidente de la República".
- 5a. edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1982.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE. "Leves Fundamentales de México 1808-1979". 10a. edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

"Derecho Constitucional". 29a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1995.

WILSON, WOODROW. "El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos". Trad. Federico González Garza, 3a. edición inglesa, Editorial Cultura, México, 1922.

### LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. 1a. Reimpresión, Editorial Trillas, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. s/c, Editorial SISTA S.A. DE C.V., México, 1996.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. s/c, Editorial SISTA S.A. DE C.V., México, 1996.

### ECONOGRAFÍA

BARLETT, MANUEL. "El Sistema Presidencialista Mexicano". Pensamiento Político. México, 1969, no. 5, vol. 2, p. 25.

Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXI, No. 21, México, D.F., miércoles 30 de diciembre de 1992.

**ANEXO I**  
**ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada; (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974)

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de 120 mil habitantes, por lo menos.

2. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3. Que sean oídas las legislaturas de los Estados en cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses contados desde el día en que se remita la comunicación respectiva.

4. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del excedente, siempre que hallan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases y la ley correspondientes. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar

el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

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

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo y degeneren la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de su jurisdicción federal;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII. Para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública del ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios del ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán los efectos en toda la República;

XXVI. 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 esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Derogada; (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977)

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y

5. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales;



**XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución;**

**XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;**

**XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;**

**XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;**

**XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio económico;**

**XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y**

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