



3
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LA VINCULACION DEL PODER EJECUTIVO CON
LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL".**

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



MEXICO, D. F.

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

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

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ACOSTA MORALES JUAN inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA VINCULACION DEL PODER EJECUTIVO CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL", bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 1ro. de septiembre del año en curso, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 2 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

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

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA VINCULACION DEL PODER EJECUTIVO CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL", elaborada por el alumno ACOSTA MORALES JUAN.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 1ro. de 1997.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

pac.

A mi Amada Esposa:

Miña Del Campo. Porque yo sin ella no soy.

A mis Padres:

*José Antonio y Cecilia Morales, por ser
ejemplo. Él de Trabajo, Constancia y Fuerza
Ella. Abrevadora de Bien, Justicia y Amor.*

*A mi ser Mía Abuelada, que me Encuentra en
Espera de Misionar mi Vida, con su Presencia*

LA VINCULACION DEL PODER EJECUTIVO CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL.

INTRODUCCION.

CAPITULO I

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN MEXICO.

Página.

1.1.- CONSTITUCION DE CADIZ.	5
1.2.- CONSTITUCION DE 1814.	13
1.3.- CONSTITUCION DE 1824.	18
1.4.- CONSTITUCION DE 1836.	24
1.5.- CONSTITUCION DE 1843.	27
1.6.- CONSTITUCION DE 1857.	32

CAPITULO II.

LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

2.1.- EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.	38
---	----

2.2.- EL PODER EJECUTIVO.	44
2.3.- EL PODER LEGISLATIVO.	81
2.4.- EL PODER JUDICIAL.	108
2.5.- EL PENSAMIENTO DEL 17' EN LA DIVISI3N DE PODERES.	116

CAPITULO III.

EL PODER EJECUTIVO Y SU RELACI3N CON EL PODER LEGISLATIVO.

3.1.- FACULTAD EXTRAORDINARIA PARA QUE EL EJECUTIVO LEGISLE.	123
3.2.- LA TRASLACI3N DE LAS C3MARAS, EN CASO DE DIFERENCIA EN CUANTO AL TIEMPO, MODO Y LUGAR.	125
3.3.- LA PRESENTACI3N DEL INFORME PRESIDENCIAL.	126
3.4.- EN LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNI3N.	128
3.5.- EN LAS FACULTADES DEL SENADO.	143
3.6.- EN EL PROCESO LEGISLATIVO.	163
3.7.- EN LAS FACULTADES DE LA C3MARA DE DIPUTADOS.	167

CAPITULO IV.

EL PODER EJECUTIVO Y VINCULACIÓN CON EL SU PODER JUDICIAL.

4.1.- LAS FACULTADES JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	171
4.2.- EN EL NOMBRAMIENTO DE MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.	174
4.3.- LOS AUXILIOS QUE DEBE PRESTAR AL PODER JUDICIAL.	189
4.4.- LA DESIGNACIÓN DE COMISIONADOS ESPECIALES PARA LA AVERIGUACIÓN DE UN HECHO ILÍCITO.	190
4.5.- LAS SUPLENCIAS, LAS LICENCIAS Y LAS RENUNCIAS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.	192
4.6.- NOMBRAMIENTOS Y REMOCIONES QUE EL EJECUTIVO HACE RESPECTO DEL MINISTERIO PUBLICO DE LA FEDERACIÓN.	194
* CONCLUSIONES.	197
* BIBLIOGRAFÍA.	201

INTRODUCCION.

La presente tesis desarrolla las diferentes formas por las que el Poder Ejecutivo a Través de la historia constitucional de México se ha vinculado con los Poderes Legislativo y Judicial, y destaca su clara supremacía, que en una u otra época ha tenido.

En el Capitulo Primero, Encontramos el análisis Historico-Jurídico, desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857. En dicho periodo se destaca la lucha de independencia y el gran número de Constituciones que se elaboraron, en esa época de fervientes luchas sobresale en cada una de las constituciones, el control que el Poder Ejecutivo Ejerce respecto del Poder Legislativo y Judicial. Poderes que en la teoría de la División de Poderes, deben gozar del equilibrio, basado en la Autonomía y respeto de cada uno de ellos.

El triunfo de la Revolución Mexicana se plasma en la Constitución de 1917, que en Capitulo Segundo, se realiza un estudio enfocado primordialmente al contenido original de esta Constitución, respecto a las facultades conferidas a los Poderes que integran la forma de gobierno, seguida de sus respectivas reformas, así como también se realiza un pequeño acercamiento a los planes y manifiestos que nutrieron de forma muy significativa la ideología de los Constituyentes de Queretaro.

En el Capitulo tercero, se estudia las relaciones que mantienen el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, relaciones que la misma Constitución regula en sus diferentes aspectos, como lo son las facultades Legislativas conferidas al Poder Ejecutivo, así como también la celebración de tratados internacionales que el Presidente Realiza, y las diferentes autorizaciones que el Poder Legislativo ya sea a traves de la Cámara de Senadores o la de Diputados debe conceder al Ejecutivo para cumplir con las disposiciones que la Constitución establece.

En el Capitulo Cuarto, se estudia al igual que en el capitulo anterior las relaciones que mantiene el Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, sus alcances en cuanto a la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en el ambito de la procuración de justicia.

De lo anterior se destaca un estudio por el cual, se puede apreciar como el Poder Ejecutivo ha sido de manera indubitable el que ha formado con su influencia abasalladora, las instituciones, normas y usos, que hoy por hoy rigen en el sistema Jurídico-Politico mexicano, dando como resultado un sistema presidencialista sin presedente alguno, para el que no existen aún los frenos y contrapesos que puedan equilibrar el exceso Presidencial, que en un Estado de Derecho se aspira y por el que se trabaja y necesariamente se requiere.

CAPITULO I

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN MEXICO.

1.1.- CONSTITUCION DE CADIZ.

Cuando los franceses comandados por Napoleón invadieron España en 1808, Fernando VII fue tomado prisionero. Como consecuencia del desajuste político que se crea en la península ibérica, al gobierno de la nueva España se la planteó el siguiente dilema :

- a) Deberían los novo hispanos y los criollos, pertenecer leales a España que a la sazón estaba invadida por Francia?
- b) Deberían de independizarse desde el momento en que España había perdido su poder soberano con motivo de la invasión Francesa?

Los criollos trataron de resolver el dilema en cuestión y hubo un intento fallido de independencia en 1808 en el cual participaron entre otros el Lic. Francisco Primo Verdad. Juan Francisco Azcárate.

El virrey Iturrigaray fue tomado preso por un grupo de españoles encabezados por el hacendado don Gabriel Yermo el 15 de septiembre de 1808, así como también a los dirigentes criollos (Azcárate, Verdad.), tal maniobra paralizó el movimiento emancipador que estos hombres

comandaban, así como también destituyeron al virrey, que a su juicio no pudo detener dicho movimiento.

“Así terminó el intento legalista de los criollos de la capital para hacer la independencia bajo el nombre de Fernando VII, con apoyo en citas legales y doctrinarias deducidas de la tradición Española.”⁸

España peninsular, presionada por los acontecimientos de sus colonias y por las ideas liberales tan en boga en Europa, empezó, en forma convencional a dar algo de libertad a través de la elaboración de un cierto tipo de Constitución hecha en España, un poco para exportación de las Américas y aplicable a México, que era su principal colonia.

Se trataba de la Constitución de Cádiz de 1812, muchos españoles, habitantes de la península ibérica y algunos prominentes novo hispanos, (v.g., Miguel Ramos Arizpe), formaron parte de la convención en la cual se suponía que España abriría las puertas de la libertad a las colonias.

En ese orden de ideas, los novo hispanos vislumbraron la concesión de la igualdad social, de esa manera se efectuaron elecciones de diputados, y los criollos encontraron el camino para ejercer su influencia política.

Se nombro a dieciséis criollos para que representaran a la Nueva España en las Cortes, allí mostraron una actitud radical en defensa de sus intereses.

La Constitución fue jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el Virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente.

⁸Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1978, Edit. Porrúa, 1978. Pag. 4. 114

El decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes."⁹

El texto aprobado por las Cortes en marzo de 1812 fue resultado de un compromiso entre liberales y absolutistas, favorable a los primeros por la situación política en que se llevó a cabo. Este compromiso aparece claro si comparamos la organización liberal del Estado que establece la Constitución de Cádiz con el reconocimiento total de la religión católica, que fue el punto central de los absolutistas.

La estructura del Estado corresponde a una monarquía limitada, basada en una división estricta de poderes :

"Artículo 14 Constitución de Cádiz, El Gobierno de la Nación española es una Nación moderada hereditaria;"

"Artículo 15 La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey;"

"Artículo 16 La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el rey"

"Artículo 17 La potestad de aplicar las leyes reside en el rey "³

Las Cortes aparecen como la institución central del nuevo régimen, en la medida que representan la voluntad nacional:

“Artículo 27 de la Constitución de Cádiz “ las cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación. nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.”⁴

Los poderes de las Cortes son muy amplios:

“Artículo 131 ... elaboración de las leyes, decisiones respecto a la sucesión de la corona, aprobación de los tratados internacionales. fijación anual de las contribuciones y las fuerzas del ejército...”⁵

Las Cortes se reúnen anualmente durante un periodo fijado expresamente por la Constitución. Ante el temor de que el rey no las convocara o las suspendiera. La diputación permanente integrada por siete diputados elegidos, es una institución original que tiene como fin velar por la observancia de la Constitución mientras las cortes no están reunidas

El estatuto de los diputados está fijado con detalle en los artículos 56 a 59 y señalan principalmente: su mandato dura dos años, es incompatible con cualquier otro cargo de nombramiento real, incluido el de ministro, y resulta en el ejercicio de sus funciones . El sistema electoral está fijado, lo que es poco habitual, por la misma Constitución en título III. La residencia constituye la única condición para ser elector y candidato (aun que se prevé una exigencia de renta para estos) y el sistema es indirecto en cuatro grados: vecinos. electores de parroquia, electores de partido y diputados.

Los poderes del monarca en la Constitución están contemplados en :

⁴ Roel Santiago, Principales Constituciones de México, Col. De México. P. 34

⁵ Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. P. 64

“Artículo 170: La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.”

“Artículo 171: Además de la prerrogativa que compete al rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.

Segunda: Cuidar de que todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

Tercera: Declarar la guerra, y hacer ratificar la paz. Dando después cuenta documentada a las Cortes.

Cuarta: Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado.

Quinta: Proveer todos los empleos militares y civiles.

Sexta: Presentar para todos los obispados, y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, a propuesta del Consejo de Estado.

Séptima: Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes.

Octava: Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales.

Novena: Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

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

Undécima: Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre.

Duodécima: Decretar la inversión de fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.

Décimatercia: Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes.

Décimacuarta: Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita.

Décimaquinta: Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales; oyendo al consejo del Estado, si versan sobre negocios gubernativos o particulares; y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al supremo tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.

Décimasexta: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.”⁶

El artículo 172 limita expresamente algunas decisiones del monarca ante la posibilidad de que intentara extender sus poderes.

También está prevista la intervención de las cortes para excluir al heredero del trono por incapacidad o indignidad y para nombrar regencia en caso de minoría de edad. La detallada regulación de la familia real y del heredero responde a la prevención que habían despertado el motín de Aranjuez y las abdicaciones de Bayona.

La constitución en su artículo 25 regula la función de los ministros, denominados todavía secretarios de despacho, estableciendo la necesidad del refrendo para todas las decisiones del rey:

⁶ Tená Ramírez Felipe. Op. Cit. P. 80-81.

sin la firma del ministro correspondiente carecen de validez, tema que comentaremos en el capítulo III.

El Consejo de Estado es el principal órgano consultivo del rey, compuesto de la siguiente forma:

“Artículo 231: Habrá un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.”

“Artículo 236: El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oír su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.”⁷

La administración de justicia es competencia exclusiva de los tribunales. En el artículo 252 establece la prohibición expresa de la intervención de las Cortes y el rey asegura los principios fundamentales del estado de derecho: códigos únicos en materia civil, criminal y comercial, así mismo en el artículo 52 expresa el fuero único, salvo para eclesiásticos y militares, inamovilidad de los jueces, formalidad del proceso y establecimiento de garantías para la seguridad de los ciudadanos, etc.

Otros títulos de la Constitución se refieren a la organización de la administración provincial y local con dirección central del Estado; la hacienda, el ejército (crea la milicia Nacional y establece la obligatoriedad del servicio militar), y la instrucción pública.

⁷ Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. P. 67.

El último título está dedicado a la observancia y reforma de la Constitución: "no podía modificarse hasta transcurridos ocho años y entonces debía hacerse con procedimientos tan rigurosos que debe calificarse al texto de superrígido."⁸

Sin omitir que este primer constitucionalismo, "es el instrumento de dominio de la burguesía, pero ello no debe de impedir darle el gran mérito que por su importancia significó contra el absolutismo que imperaba en ese entonces."⁹

El éxito de la guerra de guerrillas, la alianza con Inglaterra y la derrota de Napoleón en Rusia, permiten a las tropas españolas reconstruidas expulsar a los franceses de la península. Por el tratado de Banlency (diciembre de 1813), Fernando VII regresa a España como rey.

Al júbilo lógico de las poblaciones que atraviesa el rey, se une el reconocimiento que le presta el general Elío en Valencia como monarca absoluto y la petición que le dirigen 69 diputados de las Cortes ordinarias para derogar el régimen constitucional. La posición de la iglesia y la nobleza indicaban al rey claramente la posibilidad de restaurar el absolutismo.

Fernando VII lo realiza por real decreto el 4 de mayo de 1814, declarando "...aquella Constitución y tales decretos, nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen del medio del tiempo."¹⁰

El decreto invoca el origen divino de su poder y justificaba su actuación por los engaños de Napoleón, acusando a las Cortes de Cádiz de usurpación por haberse reunido sin respetar las normas tradicionales y haberle despojado de su soberanía absoluta. Termina condenando a muerte

⁸ Bryce, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*. Madrid, 1952. Distinguió a finales del siglo pasado estos dos tipos de Constitución según pudieran ser reformados por los mismos procedimientos que se exigen en una ley ordinaria y requerirán procedimientos más difíciles.

⁹ Roel Santiago, *Principales experiencias Constitucionales en México*. El Colegio de México, 1985, Pág. 12.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.* P. 59.

a quien defienda la Constitución. no sin antes prometer que convocará Cortes tradicionales para asegurar una libertad que no degenera en licencia.

Al mismo tiempo que el decreto se hace público, se encarcela a los diputados y los liberales más conocidos. En seguida se resucita al Santo Oficio, se forman comisiones militares para perseguir a los liberales y se prohíbe toda clase de periódicos y asociaciones.

En sucesivos decretos se restablecen las condiciones económicas y sociales del antiguo régimen, que satisfacen las aspiraciones de la nobleza y la iglesia: derechos jurisdiccionales, privilegios de gremios, diezmos y primicias...y anulación de la desamortización iniciada.

Fernando VII gobierna siguiendo los moldes absolutistas, vuelve a ser el mismo Estado que antes de la guerra y las Cortes de Cádiz, pero la situación ya no es la misma; a todas las necesidades anteriores hay que añadir un país destrozado por la guerra y la pérdida de la mayor parte de las colonias, que no sólo constituye un desastre para la hacienda, sino también un obstáculo para el desarrollo de la industria y el comercio.

El carácter de la obra de Cádiz queda así como la primera piedra de un edificio por construir. El rasgo primero que debemos considerar es la naturaleza misma del proyecto político : la Constitución de 1812 es importante por sí misma por ser el comienzo del Constitucionalismo español y de México; y abrir la idea de que el poder no puede ser absoluto, sino limitado, y debe responder a la voluntad general de Nación.

1.2.- CONSTITUCIÓN DE 1814.

Es dable señalar que Morelos muy inteligentemente pensó que la revolución de independencia necesitaba, además de un contenido social, cortar con las amarras para con España y no cometer

el error de López Rayón quien en sus "Elementos Constitucionales" aun pensaba en Fernando VII como cabeza de la soberanía.

Por lo tanto después de presentar los "Sentimientos de la Nación", convocó a un grupo de prohombres de toda la república, ya mencionados con anterioridad, para que primero en Chilpancingo, Gro., en septiembre 13 de 1813 y posteriormente en el también ya citado municipio de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, otorgaran al país la Constitución con tintes sociales netamente mexicanos.

Pasaremos a continuación con el *DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA*, denominación oficial que corresponde a la conocida como Constitución de Apatzingán, en memoria del sitio donde se sancionó y promulgó.

La suscribieron los siguientes diputados: Presidente, por Guanajuato, José María Liceaga; por Michoacán, José Sixto Verduzco; por el Nuevo Reino de León, José María Morelos, por Tecpan, José Manuel de Herrera, por Durango, José Sotero de Castañeda; por Tlaxcala, Cornelio Ortiz de Zárate; por Querétaro, Manuel de Aldrete y Soria; por Coahuila, Antonio José Moctezuma; por Sonora, José María Ponce de León, por San Luis Potosí, Francisco de Argandar.

Al pie del documento obra la siguiente "Nota.- Los Excmos. Sres. Licenciado don Ignacio López Rayón, Licenciado don Manuel Sabino Crespo, Licenciado don Andrés Quintana Roo, Licenciado don Carlos María de Bustamante y don Antonio de Lesma, aunque contribuyeron con sus luces intelectuales a la formación de este decreto no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos unos, y otros empleados, en diferentes asuntos de servicio a la patria.- Yarza."¹¹

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 58.

En el decreto influyeron de forma inmediata a no dudarlo, las ideas de Morelos, Rayón y Bustamante; sin soslayar las ideas de Hidalgo y Santa María.¹²

El Decreto o Constitución de Apatzingán, consta de dos partes. La primera se divide en seis capítulos, la segunda en veintidós. Enumera en total 242 artículos.

En la parte dogmática, señala: la intransigencia religiosa, expresa genéricamente el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, niega la posibilidad de títulos comunicables o hereditarios, defiende al hombre de los actos autoritarios efectuados sin las formalidades de la ley; contiene las garantías de audiencia y defensa, de petición, de trabajo, de instrucción y de seguridad jurídica, las libertades de imprenta y de opinión oral; la inviolabilidad del domicilio y el derecho de propiedad, pero moderado este por la expropiación por pública necesidad, mediante compensación.

En la parte orgánica, define la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que hace residir originariamente en el pueblo, representado por las personas que elija.

El artículo 4º de la Constitución de Apatzingán dice claramente:

“Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clases de hombres, sino por la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiere”.

Contiene la división tripartita de poderes:

¹²Roel Santiago, Op. Cit., P. 32.

Artículo 44.-"Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia."¹³

Señala la forma de composición y funcionamiento de tales cuerpos, así como de sus atribuciones:

El legislativo se compondrá de conformidad con el artículo 48, de un conjunto de diputados que correspondan, uno por cada provincia, que se elegirán indirectamente por parroquia, partido y provincia.

#::

El Ejecutivo se compondrá de conformidad con el artículo 132 como un Supremo Gobierno donde establece lo siguiente: "Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las cualidades expresadas en el artículo 52: serán iguales en su autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso".¹⁴

Haciendo referencia al artículo 52, éste establece entre otras cualidades: Ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de 30 años, buena reputación, patriotismo acreditado y tener comprobada honorabilidad en su trayectoria.

En los artículos 133 al 150 inclusive se destaca: En sus labores serán asistidos por tres Secretarios de Estado, que durarán cuatro años en su cargo, quienes autorizarán las órdenes que les competan y serán directamente responsables, habrá de Hacienda, general y provinciales, así como tesorerías foráneas, para la administración de fondos y rentas.

¹³Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. P. 36.

¹⁴Idem. P. 135.

El artículo 181 establece la composición del "Supremo Tribunal de Justicia constará de cinco individuos que por deliberación del Congreso podrán aumentarse, según lo exijan y proporcionen las circunstancias."¹⁵

Así mismo, sus facultades se establecen en los artículos 182 al 195, destacándose la renovación paulatina y por sorteo cada tres años, sin posibilidad de reelección inmediatamente; funcionará el tribunal con dos fiscales y dos secretarios, para lo civil y lo penal.

Estos lineamientos dan una idea de la importancia y la visión de Morelos patentizada en los documentos citados. Por esta causa en 1814 Morelos es tomado prisionero por las fuerzas españolas, degradado por la Inquisición y fusilado en San Cristóbal de Ecatepec. La Constitución y los Constituyentes de Chilpancingo y Apatzingán fueron perseguidos, diezmados y extinguidos.

España y el grupo conservador de la Nueva España, no podían tolerar ideas tan avanzadas como las que contenían los documentos señalados.

A pesar que la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, cabe destacar que su redacción fue el resultado de los esfuerzos realizados por caudillos del proceso emancipador de 1810.

Desde este momento el principio de "División de Poderes" será consignado dogmáticamente en todas las leyes fundamentales que surgieron con posterioridad, aunque matizado con diferentes corrientes o tendencias.

Es notable la visión de Morelos y los modernos conceptos que se incluyen en este primer intento de Constitución netamente Mexicana, a pesar de que no todas las ideas de los "Sentimientos de la Nación" fueron trasladadas a la Carta Magna en cuestión. Estas Ideas se pueden sintetizar así:

1. Libertad para los esclavos: Esta idea fue propiamente una ratificación de los Derechos de Hidalgo, tanto de Valladolid como de Guadalajara.

¹⁵Idem. P. 50

2. El establecimiento de un salario mínimo para los trabajadores;
3. La resolución de los problemas agrarios de México;
4. La honestidad administrativa de los servidores públicos;
5. La justicia social como meta;
6. La autodeterminación.

Es la primera vez en la Historia de México que se esbozó la autodeterminación para escoger el gobierno que conviniese al pueblo.

Por lo antes expuesto, se desprende que la de Apatzingán es en general, una constitución bien conformada, armónica y equilibrada; de notorio predominio parlamentario. Sería temerario enjuiciar sus posibilidades prácticas, pues por la guerra que se desarrollaba, nunca llegó a regir. En cuanto a sus excesos formalistas, pecado es del tiempo y no de la Carta.

1.3.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

Al ser eliminados nuestros héroes mártires: Hidalgo, Morelos, Allende, etc. Y al percibir la monarquía española que la Nueva España se le escapaba de las manos, se vio precisada a buscar un hombre que le sirviera de puente para seguir controlando, aunque fuera indirectamente a su colonia más importante.

Este hombre se llamaba Agustín de Iturbide, famoso criollo, realista y cruel, que había sido enemigo declarado de la insurgencia. Desempeñó bien su papel de traidor, atrayendo para sí y para su causa al último de los valores de la insurgencia, al Gral. Vicente Guerrero. Lo convenció con zalamerías cartas y después pervirtiendo el sentido de la propia independencia cambió el

nombre del ejército, de Insurgente por Trigarante o de las tres garantías, nombre con que se consumó la lucha el 27 de septiembre de 1821.

Esta Constitución de 1824 toma la teoría del régimen federal, legislativo, ejecutivo y judicial, que imperaba en los Estados Unidos de América, lo que propició el nacimiento de los Poderes locales frente a la actividad de un poder central, el cual sería el encargado de conjugar las diferencias entre los primeros. La modalidad consignada en esa Ley Fundamental significó un progreso definitivo en la evolución del sistema constitucional mexicano: prueba de ello es que el régimen federal propuesto desde entonces, se conserva actualmente en nuestra Constitución vigente.

Asimismo, dicho ordenamiento introdujo la teoría del régimen presidencialista imperante en el sistema norteamericano.

La primera constitución del México Independiente adoptó y copió el sistema federal de gobierno que era indudable creación sui-géneris de los Estados Unidos de Norte América expuesto en la tesis de Jay, Madison y Hamilton en el "Federalista". También de ellos se tomó el modelo para nuestro primer cuerpo legislativo dividido en sistema Bicameral es decir: una Cámara Alta (Senadores) y una Cámara Baja (Diputados).

Es preciso señalar el porque de la influencia de la Constitución de E.U.A en la Carta Magna de 1824, para estar en posibilidades de comprender aun más el origen de la figura que actualmente representa el Poder Ejecutivo en la vida de la República. Debemos empezar a mencionar el contacto que "Ramos Arizpe tuvo en Monterrey, N.L., con Esteban F. Austin, hijo de Moisés Austin, colonizador inicial de Texas. Esta relación aconteció en la capital del Nuevo Reino de León en mayo de 1823. Esteban F. Austin, había elaborado previamente (en marzo de 1823) un Proyecto de Constitución Política para México en la ciudad capital del Anáhuac"¹⁶. Este proyecto original era una extraña combinación híbrida del modelo de constitución de Norteamérica y de la

¹⁶Roel Santiago, Op. Cit. Pag. 11.

constitución de Cádiz. Sin embargo, no contento Austin con su proyecto constitucional, volvió a la carga tres meses después y esta vez elaboró otro en Monterrey, N.L., al cual denominó "Plan de Bases Orgánicas fundamentales para el Establecimiento de una República Federada en el Anáhuac. El proyecto original fue elaborado en inglés y mal traducido al español por un individuo apellidado Mercado. Este proyecto es totalmente ajeno a la Constitución Gaditana y mas bien se inspira en la Constitución norteamericana de 1789".¹⁷

El proyecto de Austin elaborado en Monterrey, N.L., en mayo de 1823 en su exposición de motivos, hace algunas referencias peyorativas para la iglesia católica de México. Ramos Arizpe aceptó el proyecto de Austin, le suprimió las referencias anticlericales y a su vez elaboró un proyecto de antecedentes para una nueva Constitución Mexicana que denominó: Acta Constitutiva de la Federación.

En conclusión: el proyecto de Austin, elaborado en Monterrey, N.L., en mayo de 1823 y el de Ramos Arizpe, denominado Acta Constitutiva de la Federación tienen algunas similitudes y en ambas se sostiene, básicamente, el Federalismo como forma de gobierno.

El siguiente paso verdaderamente sustancial en nuestro sistema Constitucional se dio el día 4 de Octubre de 1824, al firmarse la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Hagamos el correspondiente estudio y análisis de esta Constitución. La de 24 está formada por ocho títulos, con un variable número de secciones cada uno de ellos. Consta en total de 171 Artículos.

La parte dogmática, persiste en la intransigencia religiosa.

La sección séptima del título V, contiene varias garantías inherentes al proceso legal, sobre todo en materia penal, dirigidas al poder judicial.

¹⁷Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Pág. 146.

En el artículo 50 fracción III se establece la libertad política de imprenta, que debe arreglar y proteger el Legislativo.

En el artículo 112, en sus fracciones II y III establecen: "Las restricciones de las facultades del Presidente son las siguientes: fracción II- No podrá el Presidente privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna: pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de 48 horas, a disposición del Tribunal o juez competente.

III- El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin la previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno".¹⁸

En ambas fracciones se redactan Derechos públicos subjetivos de libertad personal, propiedad y posesión, pero refiriéndolos como restricciones al Ejecutivo.

Sin embargo, no se contiene título o sección específica sobre Garantías Individuales.

Esta, que a primera vista parece una imperdonable omisión y que ha dado lugar a innumerables consultas y polémicas; pero si se atiende con cuidado a lo establecido en el artículo 161 fracción IV, que a la letra dice:

"cada uno de los Estados tiene obligación de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o

¹⁸ Fena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Pag. 184

aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia".¹⁹

En relación con el artículo 50 fracción III, que establece, las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:

"Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación".²⁰

Así se denota la concurrencia de funciones y que se contrae especialmente a la libertad de expresión política, se puede corregir por extensión que la tutela de los derechos humanos se reserva a las entidades federativas. Tal criterio se reafirma por el asentado federalismo que anima a la propia Constitución.

En la parte Orgánica, contenida en su artículo 4º se indica como forma de gobierno la república representativa, popular y federal.

Se expresa en el artículo 6º la división de poderes. El Legislativo, contenido en el artículo 7º, se deposita en un congreso general, compuesto de dos cámaras: la de Diputados y senadores (bicameral); y en su receso funcionará un Consejo de Gobierno. La elección de los miembros de las cámaras será democrática e indirecta. Se mencionan los requisitos y prerrogativas de los mismos, sus funciones y atribuciones, así como sus facultades.

En el artículo 74 se establece que el Ejecutivo se deposita en un solo individuo no reelegible de inmediato (Art. 77), que será el Presidente de la República, quien será suplido por un vicepresidente por imposibilidad física o moral del titular del Ejecutivo. (Art. 75), y a falta de ambos, en ciertos casos recaerá temporalmente en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia

¹⁹Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. Pag. 192

²⁰Idem pag. 174

(Art. 95). El Ejecutivo será electo por las legislaciones de los Estados. que escogerán dos individuos. con intervención previa de ambas Cámaras. haciendo la calificación respectiva la de Diputados. Cuando no haya mayoría absoluta la elección será a cargo de dicha cámara.

Se señalan en los artículos del 105 al 110, las funciones, restricciones. prerrogativas y atribuciones del Ejecutivo. Estará asistido por Secretarios de Despacho. quienes serán responsables de sus actos. El Judicial recae en la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de circuito y los Juzgados de distrito (Art. 123). Los ministros de la primera serán electos para perpetuidad por las legislaturas locales: los individuos de la segunda serán nombrados por el Ejecutivo. mediante terna de la Suprema Corte.

El artículo 137. contiene normas sobre los requisitos que deben de llenar. sus funciones. atribuciones y demás circunstancias relativas.

Por otra parte. se mencionan las partes que componen la federación y se dan las bases en que deben organizarse y funcionar los Estados (Arts.. 157 al 160), en pequeña semejanza a la federación.

Se fijan para las entidades sus obligaciones y se señalan sus restricciones (Art. 161).

Por último. se prescribe la observancia. interpretación y reforma de la Constitución y el acta constitutiva (Arts. 163 al 171).

Como un dato curioso. aparece el artículo 116. fracciones II y III. en que se esboza un control de constitucionalidad y legalidad. por la vía parlamentaria. que es atribución del Consejo de Gobierno.

Podemos afirmar de una manera concreta que la Constitución de 1824, fue muy avanzada en sus ideas. Dura del 4 de octubre de 1824 propiamente hasta el 15 de diciembre de 1835 . Las leyes básicas contenidas en la Constitución de 1824 fueron las siguientes:

- a).- La soberanía se hacía residir esencialmente en el pueblo;
- b).- El gobierno se dividía en: Ejecutivo, Judicial y Legislativo;
- c).- El Cuerpo Legislativo era Bicameral es decir: se integraba por una Cámara de Diputados y una de Senadores;
- d).- La Corte Suprema junto con los tribunales secundarios integraba el Poder Judicial.

1.4.-CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES. (1836)

A la caída de Iturbide, se dio la formación de dos vertientes políticas principalmente, una llamada de los conservadores, y la otra de los liberales. Como resultado de la lucha electoral, y gracias a la ayuda del clero que es el partido conservador gana la mayoría en el Congreso. La ideología de partido es el regreso al centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la monarquía como forma de gobierno.

“Las dos cámaras que formaban el congreso federal, según el sistema bicamerista de la Constitución de 1824 entonces en vigor abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835” ²¹, sin olvidar que la mayoría del Congreso estaba compuesta por los conservadores, estos tardaron un tiempo en sustituir al federalismo como forma de gobierno.

La comisión encargada del proyecto de reformas Constitucionales a la ley suprema de 1824, presento dicho documento al Congreso, este fue discutido y al fin aprobado el 2 de octubre, el

²¹Tena Ramirez, Felipe, Op. Cit. Pág. 200.

mencionado proyecto se convirtió en ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de "Bases para la Nueva Constitución," dio fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el congreso prosiguió su misión Constituyente. La Nueva Ley se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes²²

La primera, denominada "Derechos y Obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República", se forma de 15 artículos, contiene las bases para fijar la nacionalidad y la ciudadanía, su pérdida, suspensión y rehabilitación; la condición de los extranjeros; así como las garantías relativas al proceso legal en materia penal, de inviolabilidad domiciliaria, de tránsito y de expresión política; y señala las obligaciones conducentes, entre las cuales descuellan la de profesar la religión patria, la que se adivina pero no se precisa.

La Segunda, numera 23 artículos y se denomina " Organización de un Supremo Poder Conservador". Contiene como innovación, la creación de ese cuarto poder, formado por cinco individuos, que pueden ser reelectos. Su elección se hará en tres etapas: en primer lugar se iniciarán en las Juntas Departamentales, luego se remitirá el resultado a la Cámara de Diputados, que formulará ternas y, de éstas, los senadores escogerá al agraciado. Se señalan los estipendios y tratamientos para sus miembros, los requisitos que deben llenar y sus funciones. Estas por cierto son tan poderosas que pueden llegar a declarar la nulidad de los actos y leyes de los otros tres poderes, como control de Constitucionalidad mediante excitativa de los Poderes no afectados o aún del propio en el caso de leyes; declarar la incapacidad física o moral del presidente; suspender y rehabilitar al legislativo y al judicial; declarar " la voluntad de la nación "; ordenar al presidente la renovación del gabinete.

Sus resoluciones no pueden ser desobedecidas, a riesgo de constituirse en reo de " Crimen de alta traición", el supremo poder descrito, sólo es responsable ante Dios y la opinión pública, no merece comentarios.

²²Idem, pag. 207.

La tercera ley, tiene 58 artículos y se refiere al Poder Legislativo, que es bicameral. Los diputados serán electos conforme lo determine una ley y calificada la elección por el Senado. La composición de éste se iniciará por la cámara de diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte, quienes elaborarán listas de candidatos que se enviarán a las Juntas Departamentales; éstas la elegirán y la calificación la hará el Supremo Poder Conservador. Se señala como se han de verificar las sesiones, la formación de las leyes, las facultades y prerrogativas inherentes, así como el funcionamiento de la diputación permanente.

La cuarta ley, expresa 34 artículos. Se refiere al Ejecutivo, que se deposita en el Presidente de la República, quien dura ocho años en su cargo y puede ser reelecto su elección es tan complicada o más que la de Senadores. Se mencionan sus prerrogativas, funciones y limitaciones; estará asistido por un Consejo de Gobierno y de cuatro Ministros.

La quinta Ley, se refiere al Poder Judicial, consta de 51 artículos. Se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos, los Tribunales de Hacienda y los Juzgados de primera instancia. La nominación de los miembros de la primera es tan engorrosa y complicada, como la de Presidente y Senadores, se expresan las funciones relativas y se dan prevenciones de procedimiento.

La Sexta Ley, que acaba con el sistema federal, habla de la "división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos", consta de 31 artículos. desaparecen Estados, ahora son Departamentos, que se subdividen en distritos y éstos en partidos. Serán encabezados por Gobernadores, que durarán 8 años y serán nombrados por el Presidente de la República. a propuesta de las Juntas Departamentales y con acuerdo del consejo se fijan las funciones de los Gobernadores. También habrá juntas Departamentales, compuestas de siete individuos. que se elegirán como los diputados, al frente de los distritos habrá Prefectos y de los partidos

subprefectos. En las capitales y poblaciones de importancia funcionarán Ayuntamientos de elección popular, con alcaldes, jueces de paz, etc.

La Séptima Ley, consta de 6 artículos y prescribe la forma de variar la constitución.

Como único comentario, debe destacarse el nacimiento del sistema centralista o régimen unitario; la adición de un cuarto Poder con una organización tan compleja que era impracticable.

Las Cámaras hicieron muchos alardes de reformas constitucionales, pero no llegaron a cosa alguna. En Guadalajara, se levantó Paredes Arriaga, siendo secundado por Valencia en la Ciudadela de la Capital, y por Santa Anna en Perote. Luego, juntos los tres elaboraron el "plan de Tacubaya", que entre otras cosas, aspiraba a las ya muy enunciadas reformas constitucionales. Bustamante les dejó el campo y Santa Anna ocupó provisionalmente el ejecutivo.

1.5.- CONSTITUCION DE 1843.

El plan de tacubaya fue la base para que en 1842 se convocará a un Congreso Constituyente, éste se compuso principalmente de liberales en su mayoría puros y moderados, así como de conservadores.

El 10 de junio de 1842 se efectuó la sesión de apertura, en la que Santa Anna pronuncio un discurso, declarándose inconforme con el sistema federal. "Yo anuncio con absoluta seguridad (proclamó Santa Anna) que la multiplicación de los Estados independientes y soberanos, es el precursor indefectible de nuestra ruina".²³

²³Tena Ramirez, Felipe, Op. Cit. Pag. 305.

“El 26 de agosto de 1842 se dio lectura en el Congreso al proyecto de Constitución, así como al voto particular que los ilustres Don Juan José Espinoza de los Monteros, D. Mariano Otero y D. Octaviano Muñoz Ledo”²⁴ en el que aparte de mejorarse el proyecto aludido en muchos sentidos, el artículo 20 establece “ El Gobierno de la Nación, es el sistema republicano, representativo, popular, federal”²⁵. Este proyecto se declaro sin lugar a votar y regreso a la comisión.

Con fecha 2 de noviembre de 1842, se formulo un segundo proyecto que tampoco prospero, no obstante su labor conciliatoria.

El 23 de noviembre de 1842, Don Nicolas Bravo Presidente de la República, designo a ochenta notables que integraron la Junta Nacional Legislativa, teniendo como principal encomienda la elaboración de las bases Constitucionales.

Las base de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna, quien había reasumido la Presidencia, el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año.

Este documento se compone de once títulos y 202 artículos.

En su parte dogmática insiste en la intolerancia religiosa y en el artículo 9, contiene un amplio catalogo de derechos individuales.

En su parte orgánica mejora mucho la Constitución de 1836, entre otras deja a un lado el Supremo Poder Conservador.

Al Ejecutivo se le faculta de conformidad con el artículo 87, fracción XX:

²⁴Idem., P. 306

²⁵Idem, p. 354.

“Corresponde al Presidente de la República :

XX- Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo á los proyectos aprobados por la Cámaras, suspendiendo su publicación; este término empezará á contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato período de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas Cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno á la diputación permanente las observaciones que hiciere, ó el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.”²⁶

Así como a la manera de reformar la Constitución, artículo 202 “ En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas á esta bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más referencia que para toda votación, sea la que fuere, no sean de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámara. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del artículo 85”²⁷

En este periodo se sucedieron en el poder Santa Anna, Valentín Canalizo, otra vez Santa Anna que se expatrió, y luego el general José Joaquín Herrera, sin que las bases sufrieran otra alteración que ciertas modificaciones respecto a la elección de Senadores. Mediante una rebelión llegó al pináculo Paredes, quien convocó a un Congreso Nacional Extraordinario, con funciones constituyentes, que nada pudo hacer, pues el general Paredes no contentó ni a quienes lo habían elevado al puesto.

²⁶Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Pág. 419.

²⁷Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. 435.

El movimiento de la ciudadela encabezado por el general Mariano Salas y ayudado por Valentín Gómez Farías tuvo como resultado la toma de la presidencia, restableciendo la vigencia de la Constitución de 1824, terminando así el periodo de las cartas centralistas. Además de proponer estos el retorno de Santa Anna.

Una vez logrado el retorno de Santa Anna, descendió al pueblo, dijo creer en la federación y hasta dio una pequeña tarascada al clero, logrando así de nuevo la presidencia, con el concurso de Valentín Gómez Farías como vicepresidente.

El territorio nacional había sido invadido por los norteamericanos. Santa Anna se fue a combatirlos mientras Valentín Gómez Farías como Vicepresidente reemplazó a Santa Anna, y se propuso la tarea de buscar dinero para sufragar los gastos de la guerra, que sólo el Clero tenía la capacidad económica requerida, pero éste antes de darle gusto promovió en la Ciudad de México "la rebelión de los Polkos", bajo la dirección del general Peña Barragán, pidiendo la salida de Gómez Farías y la integración de un nuevo Constituyente".²⁸

Santa Anna dejó a un lado el fusil que empuñaba contra los norteamericanos y vino ayudar al Clero, dejando sin efecto las providencias de Gómez Farías y también a éste, pues suprimió la Vicepresidencia.

El 15 de febrero de 1847 el Congreso, en funciones de constituyente, se encontraban divididas las opiniones de los Diputados, pues aún cuando de momento todos estaban de acuerdo en que rigiera la Constitución de 1824, un grupo de Diputados encabezados por Muñoz Ledo, propusieron que la Constitución de 1824 rigiera lisa y llanamente " Mientras no se reformaran con arreglo a los artículos que en ella misma institufan el procedimiento de revisión lo cual

²⁸Idem. P. 440

implicaba, que el constituyente, ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma²⁹

“La mayoría de los miembros de este Constituyente encabezado por Rejón, Cardoso y Zubieta, propusieron a su vez que se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso³⁰, se trataba pues, de que incumbiera al Constituyente en funciones y no al órgano Legislativo previsto en los artículos de la Constitución de 1824.

Cabe destacar que la minoría, que se convirtió en voto particular porque nada más lo firmo Don Mariano Otero, estuvo porque desde luego, se hicieran reformas. Este voto, firmado el 5 de abril de 1847, es de contenido histórico-jurídico, pues aceptando la del 24, propone las siguientes reformas: La definición de ciudadano, sus derechos y obligaciones, la inclusión de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad; un sistema mas sencillo de escoger altas autoridades, que casi llega a la total elección directa; la desaparición de la vicepresidencia y la responsabilidad oficial del Presidente; la reiteración absoluta del régimen federal; el control de la constitucionalidad de las leyes, a moción autoritaria y por una vía mixta, que procesalmente se inicia y concluye jurisdiccionalmente, pero que en el fondo y en el intermedio del proceso, se resuelve parlamentariamente, y lo de mayor trascendencia: el artículo 19 expresa lo que tradicionalmente es la piedra angular de nuestro juicio de amparo, que se conoce como “formula Otero”: “Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.³¹

²⁹Tena Ramirez, Felipe, Op. Cit. Pag. 440.

³¹Idem, P. 441

Qué fuerza debe haber tenido la opinión de Otero, que puesto el negocio a discusión y votación, se aprobó el "Acta Constitutiva y de Reforma" de 18 de marzo de 1847, en la que, apenas con adiciones de poquísimas importancia, se transcribe casi el voto particular del jalisciense.

1.6.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En este periodo de nuestra historia se da, después de la guerra de independencia, la segunda revolución más importante en nuestro país, denominada Revolución de Ayutla en la cual aparecía como principal dirigente el Gral. Don Juan Alvarez, nativo y residente de acapulco, Gro., y ex-soldado y héroe de la Independencia de México de 1810.

Esta revolución, se inició con un manifiesto político cuya síntesis a continuación se detalla:

1. - Quitar a Santa Anna del poder y erradicar los defectos de su dictadura.
2. - Establecer un gobierno provisional para llamar a un Congreso Constituyente tan pronto como la lucha acabara.
3. - Restablecer el gobierno republicano, representativo y popular.

Todos los liberales prominentes del país se unieron a este movimiento idealista.

El 9 de agosto de 1855 Santa Anna fue cercenado definitivamente del poder

Un nuevo gobierno se formó encabezado por D. Ignacio Comonfort, quien se había destacado en la mediación política entre puros y liberales, así como también en las reformas al plan de ayutla.

finalmente en durante el periodo presidencial de éste ilustre personaje, se expide el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, anticipo de la Constitución.

“La aparición del Estatuto suscitó viva oposición del bando de los puros. Varios gobernadores se negaron a publicarlo, entre ellos Vidaurri. En el seno del Congreso Constituyente, que ya para entonces externaba su distanciamiento hacia Comonfort, se pidió el 4 de junio de 1856 la desaparición del Estatuto, entre otros motivos por las tendencias centralistas que se le atribuyeron. El 17 de julio el Congreso nombró a la comisión encargada de revisarlo, la cual no llegó a producir dictamen. De este modo el Estatuto Orgánico estuvo en teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857”.³²

La nueva Constitución, conocida como la Constitución de 1857 seguía en términos generales la líneas de la Constitución de 1824 y basa sus ideas en los movimientos político-sociales de Estados Unidos y Francia.

1. - Filosóficamente está Constitución se inspiraba en las ideas de la Revolución Francesa, en su sentido individualista.
2. - Desde el punto de vista político, se inspiraba otra vez, en la Constitución norteamericana de 1789, sobre todo en la división y en la forma de gobierno. - Artículo 50-
3. - El gobierno se declaraba allí; republicano, representativo y federal.. - Artículo 40-

Más por primera vez, apareció en un texto constitucional la palabra Democracia. Las anteriores constituciones, proyectos constitucionales aunque tácitamente la admitían, no la mencionaban expresamente.

Esta mención era nuevamente resultado de la influencia de la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre.

³²Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pag. 492.

Fue prohibida la reelección del Presidente de la República, así como la de los Gobernadores de los Estados. Con esto se creía prever o evitar que el país cayese en una nueva dictadura similar a la santanista.

Artículo 78.- "El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1° de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en sus funciones".³³

El Poder Ejecutivo mantuvo la fórmula presidencialista, aunque matizada con algunos aspectos de tipo parlamentario. Entre éstos, los Secretarios de Estado podían ser nombrados y removidos libremente por el Jefe del Ejecutivo, pero quedando sujetos a las instituciones del referendo ministerial y de la interpelación parlamentaria.

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

III. "Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recesos de la diputación permanente."³⁴

Artículo 74. " Las atribuciones de la diputación permanente, son las siguientes:

III. Aprobar en su caso los nombramientos á que se refiere el art. 85. fracción 3ª".³⁵

Una de las modalidades que se incluyen en esta Ley Fundamental, consiste en el establecimiento de un régimen de excepción al principio de "División de Poderes". consignado en el artículo 29 de la misma, el cual, por la importancia que representa, nos permitimos transcribir a continuación: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la

³³Idem. Pag. 705.

³⁴Idem, Pag.621.

³⁵idem . Pag. 621.

República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificarse en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde".³⁶

Como se puede observar por primera vez, constitucionalmente se prevé, aunque de forma limitada, la delegación de facultades Legislativas al poder Ejecutivo, en situaciones graves o de emergencia, concepto que, marcaba notable evolución.

Así mismo, la preeminencia del Legislativo sobre el Ejecutivo se hace sentir en la presentación de proyectos o iniciativas de ley del primero.- Artículo 72, fracción XXX- respecto de los cuales el segundo solamente estaba facultado para opinar, sin que sus atribuciones le permitieran vetar de alguna manera los mismos. Y no solo eso sino que en el Artículo 71 de la Constitución aludida estableció la posibilidad "en el caso de urgencia notoria", de dispensar el trámite ante el Ejecutivo.

"El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso Integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución".³⁷

³⁶Idem. Pag. 610-611.

³⁷Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., Pag. 604.

Como consecuencia de la oposición que sufrió la nueva Constitución por parte de los Conservadores, se inició una guerra Civil y México se vio envuelto nuevamente en llamas, a esta guerra ideológica se le ha intitulado "La Guerra de Tres Años" y fue perdida definitivamente por el Partido Conservador el 22 de diciembre de 1860.

Comonfort después de haber promulgado la Constitución, se retractó con tibieza y abandonó la Presidencia de la República. Fue entonces cuando Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte lo sustituye por ministerio de ley -Artículo 79-. Asimismo, defiende la Constitución del 57 y las ideas que ésta contenía.

Benito Juárez en esta guerra civil y al fragor de la lucha intestina, expedía nuevas leyes básicas para la liberación ideológica del país, las cuales se referían substancialmente a la separación de la iglesia y Estado, a la recuperación y liberación de la tierra de manos muertas que la propia iglesia tenía en su poder así como otras reglamentaciones relativas al matrimonio y al registro civil.

Juárez y su grupo - Ocampo, Iglesias, Prieto - buscaron dar énfasis a la necesidad de que México tuviese instituciones de orden civil que lo rigieran y liberaran de oscurantismos tradicionales.

Las consecuencias inmediatas del triunfo de los liberales, de la propia Constitución del 57 así como de las Leyes de Reforma, fueron las siguientes:

- a).- Separación definitiva de Iglesia y Estado.
- b).- La formación de dos clases sociales en el país: Los hacendados y los capitalistas. El capitalismo en el país se inició alrededor de esa época con motivo de la doctrina económica sostenida por la Carta Magna.
- c).- La invitación o llegada al país de los primeros inversionistas extranjeros.
- d).- La iniciación de un proceso democrático en México, sujeto a mayor y creciente perfectibilidad.

e).- La lógica iniciación de conflictos entre capital y el trabajo, es decir, problemas entre factores de la producción como consecuencia del capitalismo y de la industrialización incipientes en la República.

f).- Una nueva preocupación del gobierno por el aspecto educativo y la cultura de los mexicanos.

Como podemos apreciar el triunfo del partido liberal sobre el conservador en el Congreso Constituyente del 57, permite nuevamente la vigencia del régimen federal, aun cuando poco tiempo después persistieran los intentos por regresar a la adopción expresa del régimen centralista.

Este paso, ahora si definitivamente en nuestra vida constitucional, traería aparejada la seguridad de que los Estados integrantes de la Federación estuviesen representados por gobernantes elegidos en forma más popular.

Por las razones antes expuestas la Constitución de 1857 fue un gran adelanto cívico y social para el pueblo mexicano y por ello fue atacada rabiosamente por el grupo Conservador del país.

CAPITULO II.

LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DE 1917.

2.1.- EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.

El Congreso Constituyente de 1917, al tratar lo referente a la División de Poderes que se consagra en el artículo 49 Constitucional, se mostró seguro de que debía de seguir con dicha división, pero por lo que se refiere a la excepción establecida en la parte segunda del artículo en comento, el Diputado por el Estado de Tamaulipas C. Zeferino Fajardo, argumento entre otras cosas lo siguiente:

“Si pudiéramos concebir que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo estuvieran en una sola persona, sería tanto como sancionar en la Constitución la dictadura, y eso no ha estado en la mente de ninguno de nosotros, al menos, yo lo creo, y por eso ha venido a hacer uso de la palabra, precisamente para decir de una manera clara, que yo no estoy de conforme, que yo votaré en contra del artículo 49, por establecer que el Poder Legislativo pueda depositarse en el Poder Ejecutivo, conforme al proyecto de Constitución presentado por el ciudadano Primer Jefe tiene ya todo el poder suficiente para poder hacer efectivas sus funciones para ser fuerte, para no estar obstruido por el Legislativo, no veo la necesidad de que se diera en el artículo 49 que el Poder Legislativo podrá reunirse en un momento dado en manos del Ejecutivo. El Ejecutivo tiene facultades, puede tenerlas conforme al artículo 29, y más aún de las que establece la constitución

del 57, puesto que podrá suspender todas las garantías que la Constitución otorga al hombre, al ciudadano, inclusive aquella que asegura la vida, conforme al mismo proyecto. El Poder Ejecutivo tiene acción efectiva en la formación de las leyes, puesto que solamente con las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, podrá tener efecto una ley y podrá hacerse que se publique, además, el congreso no estará obstruyendo al Ejecutivo, porque, solo una vez año podrá estar funcionando; la Comisión Permanente no convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, no le suscitará ningunas dificultades, yo no veo el motivo, no veo la razón suficiente, la necesidad de que el Ejecutivo disfrute todavía de mayores facultades, de que tenga un poder más omnimodo".³⁸

Como podemos apreciar, hubo un temor en las palabras del diputado, por el exceso de facultades al Poder Ejecutivo y del mismo modo por crear una dictadura en el cuerpo de la propia constitución.

Sin embargo la excelente contestación del C. Diputado Paulino Machorro y Narvaes, nos da actualmente la justificación precisa del porque a esa excepción de la división de poderes, al decir lo siguiente:

"Lo único que se hace así (al referirse a la segunda parte del artículo 49), es salvar aquí la excepción que se ha aprobado en el artículo 29. Por ese motivo no presentamos el dictamen del artículo 49 sino hasta que estuvieron aprobadas las que le sirven de antecedentes.

Ahora veamos si en el caso del artículo 29, ya aprobado puede presentarse el caso de que se reúnan en una sola persona dos poderes. Dice el artículo 29, que el presidente, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación. Y muy bien pudiera ser que

³⁸Gobierno Del Estado De Queretaro, Instituto Nacional De Estudios Históricos De La Revolución Mexicana De La Secretaría De Gobernación, Diario De Debates, Congreso Constituyente 1916-1917, México 1987, P.P. 560-561.

las prevenciones generales a que el artículo se refiere, tuvieran algún aspecto de disposiciones legislativas y para que, en ese caso, no se alegara que las disposiciones que pudiera dar el presidente eran nulas, porque no estaba autorizado a darlas y no le correspondían, por ser atribuciones del Poder Legislativo, se hace la salvedad de que en ese caso si podrá al también dictar disposiciones generales de carácter Legislativo”.³⁹

El referido artículo 49, en la Constitución de 1917, originalmente establecía lo siguiente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.⁴⁰

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la federación de 12 de agosto de 1938, se estableció lo siguiente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.⁴¹

³⁹ Idem, P. 562.

⁴⁰ Tena Ramírez Felipe.- Op. Cit. 840-

⁴¹ Idem

El 28 de marzo de 1951, se publica en el Diario Oficial de la Federación una vez más otra reforma para quedar como actualmente aparece:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”⁴²

Sin embargo, el Congreso Constituyente de 1917, da su sentir respecto a la división de Poderes en la 52ª sesión ordinaria, de ahí que tomamos lo más relevante sobre el particular, con el fin de ilustrar más la presente investigación.

El Diputado por el Estado de Puebla C. David Pastrana Jaimes, expone lo siguiente:

“...Montesquieu pronuncio efectivamente ya esta palabra: Equilibrio de Poderes, esta palabra señores diputados, la había tomado del examen de las instituciones Inglesas; él había visto que un cuerpo daba leyes: el había visto que un cuerpo mandaba a ejecutar: él había visto que otro impartía justicia. Entonces había dicho que seria bueno para el funcionamiento de la sociedad que uno de ellos la hiciera, que otro la ejecutara y que el otro lo aplicara. La palabra tuvo su época, se reunió a la teoría de la soberanía popular y entonces se dijo que la soberanía, para su ejercicio, debía dividirse en tres Poderes, y nosotros la hemos aceptado en nuestra constitución política...”⁴³

En estos casos vienen por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en una sola persona dos Poderes, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29. Pero la simple

⁴² Idem. P. 839

⁴³ Idem. P. 740.

posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se ha establecido.

Las autorizaciones que el Congreso de la Unión puede otorgar al Ejecutivo de la Unión comprende estas dos materias :

- a).- Mayor amplitud en su acción administrativa, y
- b).- Delegación de facultades para legislar.

En síntesis, nuestra Ley Fundamental ha constituido, ha organizado y les ha dado un expreso ámbito de competencia a cada uno de los Poderes, por lo que nuestros gobernantes, en términos expuestos de la propia Carta Magna y de las leyes que de ella emanan, saben de antemano que tareas les han sido encomendadas para realizar sus actos de gobierno, creándose con esto la división de poderes, siendo nuestro régimen federal un ámbito de seguridad dentro del cual deben convivir en armonía los integrantes de cada uno de esos Poderes Federales para que haya respeto entre ellos, así como también un respeto entre gobernantes y gobernados.

Al hablar de la división de Poderes, podemos citar la opinión del Dr. Ignacio Burgoa, quien señala que "es evidente que para que opere la jurisdicción mediante los dos tipos de control mencionados sobre los actos del poder público, se requiere de la separación o división de poderes que es otro signo donativo de la democracia. ...Estas consideraciones fortalecen la distinción que existe entre 'órgano' y 'poder', pues la identificación de ambos conceptos provoca serias confusiones en la interpretación y aplicación de los mandamientos constitucionales en que se emplean. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. ...Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede, en consecuencia, hablarse de reformas al poder legislativo, ejecutivo o judicial, pues en pureza jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de 'la división de poderes', aunque

ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada uno de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería consiguientemente 'teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado'.⁴⁴

Para la Doctora Aurora Arnaiz, catedrática de la Facultad de Derecho, la expresión "División de Poderes" está mal utilizada, ya que se dice: "En nuestros Estados Modernos hay un Poder Supremo y Único que conforma y configura el Estado. Entonces, ¿ como es posible que se hable de la División de Poderes?: es una confusión de vocablos. Es importante dentro de una ciencia, de una teoría o de una filosofía, conocer el significado de los vocablos; de haber procedido con esta precisión obligada no se hubiera aceptando nunca ni en la doctrina ni en la organización práctica de los Estados modernos, la denominada 'División de Poderes'. Elegimos provisionalmente como más exacta, la acepción de funciones del Estado. El concepto función es un concepto orgánico y una supervivencia de las escuelas organicistas psíquicas y físicas del siglo XIX y todavía del positivismo del siglo XX, que consideraban que el Estado era un organismo antropológico físico y psíquico".⁴⁵

Lanz Duret nos dice "el rango esencial de esa doctrina consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes; es decir, a la noción de la unidad estatal y de la unidad de su titular primitivo. Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes".⁴⁶

⁴⁴Ignacio Burgoa Orihuela.- Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa, S. A. - pp. 579-582.

⁴⁵Aurora Arnaiz Amigo.-Ciencia del Estado; Antigua Librería Robredo, México 1959, pág. 41.

⁴⁶Miguel Lanz Duret.- Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad de Nuestro Régimen Editorial Imprenta L. D. S. A.- México 1947. Pág. 245.

J. Adams Madison, Hamilton y Jay acogieron las ideas de Montesquieu y las desarrollaron posteriormente, en el sentido de un sistema equilibrado de "checks and balances", de controles y contrapesos. La libertad, según se afirma en *The Federalist*, sólo puede garantizarse cuando los tres poderes, por un lado, están suficientemente separados entre sí, pero, por otro, están también tan unidos mutuamente que pueden controlarse y frenarse eficazmente entre sí. Por otra parte, los poderes deben repartirse de tal manera entre los diferentes sectores, clases e intereses de la sociedad que ni la mayoría pueda ser sometida a la dictadura de una minoría ni una minoría pueda convertirse en mayoría. Además desarrollaron otra forma de división de Poderes: la federativa (vertical o especial), bajo la que hay que entender la división del poder entre la Federación y los Estados asociados que rige en un Estado Federal.

La objeción principal contra la división de poderes reside en el temor de que la división del poder conduzca a la paralización mutua de los poderes y a la desintegración de la comunidad. Todas estas objeciones evidencian cuán ligada está la división de poderes; en determinadas condiciones funciona solamente en el estado normal de tranquilidad interna y externa. En los casos de emergencia interior o exterior es inevitable, si no suprimir la división de poderes, si limitarla, y especialmente reforzar el ejecutivo frente al legislativo. El Estado de excepción obliga a la concentración de poderes.⁴⁷

2.2.- EL PODER EJECUTIVO.

Con el compromiso de tratar ser lo más explícito posible, se hace referencia al marco histórico prevaleciente, que determina el ambiente político social de aquel tiempo.

⁴⁷Diccionario de Política y Administración Pública (A-F); Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México 1984 -pág. 434.

Esta etapa determinante en la historia de México se caracteriza por la presencia de un hombre, el General Porfirio Díaz, héroe mexicano que defendió a la patria como soldado de la República en contra de la invasión francesa en Loreto y Guadalupe el 5 de mayo de 1862 bajo el mando del Gral. Ignacio Zaragoza.

Es de justicia reconocer que el Gral. Díaz actuó brillantemente en muchas acciones bélicas como soldado de la República, especialmente combatiendo al imperialismo de Napoleón III.

Sin embargo, la personalidad del Gral. Porfirio Díaz, puede dividirse en dos etapas Cruciales:

- a).- La del héroe republicano que combatió a las huestes de la Francia Imperial.. y
- b).- La del dictador que se enseñoreó por más de treinta años en el país, una vez tomado el poder en 1876.

Díaz, oaxaqueño de origen mestizo, con grandes ambiciones políticas y un pensamiento liberal básico. Inició su carrera Política oponiéndose a Juárez y sosteniendo un principio que después sería reiterado por Francisco I. Madero, basado en la "No Reelección". El lema porfiriano de gobierno fue "Libertad y Progreso".

Por esta época México estaba influenciado por la doctrina positivista de Augusto Comte, que consideraba a las ciencias sociales como ciencias de causa y efecto, con base en esta corriente, alrededor de Don Porfirio se creó un grupo el cual se denominó, los "Científicos". Estos crearon una poderosa cortina de humo en torno a Díaz y controlaban indirectamente el poder en la medida que se los permitía.

A pesar de las buenas intenciones de los lemas porfiristas iniciales - No reelección, la libertad pregonada por él mismo al iniciar su vida política, etc.-, violó el Dictador todos los principios que originalmente había mantenido, únicamente respetó el lema de progreso , ya que participando México bajo su égida, permitió que al país ingresara capital del exterior, principalmente europeo.

e hizo a un lado el capital mexicano y dio preferencia a los extranjeros en todos los aspectos económicos fundamentales del país.

Así también y en base a que como toda acción trae su correspondiente respuesta, durante el Gobierno de Díaz (alrededor de 1892) aparecieron las primeras uniones de trabajadores que empezaron a defender a sus agremiados.

Díaz era un hombre enérgico, ladino y sádico. Estimulaba tanto a sus amigos como a sus enemigos para que jugaran políticamente en su contra, hablaba sobre todo en las postrimerías de su régimen, de partidos de oposición, sin embargo al momento en que surgía algún candidato que tuviera popularidad, ya fuese del círculo de sus amigos, -General Bernardo Reyes- o de la oposición -Francisco I. Madero- ejercía todo tipo de actos represivos en contra de sus oponentes, desde encerrarlos en las mazmorras de San Juan de Ulúa, hasta recluirllos en las cárceles de Belén o eliminarlos definitivamente, según la cruel frase que se le atribuye: "Mátalos en caliente".

Gracias a la paz y por lo tanto a la estabilidad política que forzosamente se estableció en la administración de don Porfirio Díaz durante los treinta y un años, fue posible un cierto progreso económico que sólo benefició a los grandes terratenientes o a los nuevos industriales, en contraste con la situación que guardaban los peones, los campesinos y los trabajadores.

A pesar del progreso económico que se reflejaba en el país, también es cierto que:

- A).- La falta de libertad económica y política para los mexicanos.
- B).- La falta de resolución del problema educativo del país.
- C).- La falta de garantías y derechos para la clase campesina y falta de resolución del problema agrario del país.
- D).- La falta de un municipio libre que como prolongación del hogar, tuviese una personalidad jurídica propia, una hacienda saneada y servicios públicos adecuados y eficientes, hicieran que el pueblo mexicano se lanzara a la lucha social -que es la tercera gran etapa crucial del país-.

De esta forma, la clase media, los campesinos, los desheredados y las clases trabajadoras y expoliadas, se cansaron del patriarca y primero en forma anárquica y después en forma organizada, integraron las fuerzas que en definitiva lograron arrojarlo del poder, a través de nuevas ideas, de manifiestos políticos, de periódicos, de clubes políticos liberales y claro está, de movimientos universitarios y estudiantiles o de maestros rurales que en una u otra forma preparaban el clima ideológico para derrocar al Dictador

La clase media, los profesores rurales, los universitarios, los intelectuales, conjuntamente con campesinos y obreros, iniciaron un movimiento político en contra de Don Porfirio: primero atacando la falta de libertad política que existía en el país y cuyo clima había sido creado por el propio Dictador y después, convirtiendo el movimiento en uno de tipo social, que buscaba otorgar a los campesinos dotaciones de tierras y a los trabajadores y sus familias garantías y derechos que les permitiesen una vida digna y honesta.

Buscaba la Revolución reafirmar distintos aspectos de la educación mexicana, haciendo hincapié nuevamente en que ésta fuese laica y propugnando fórmulas educativas que superarían a las ya establecidas en la Constitución del 1857, además se buscaba la solución del problema agrario, campesino y reformar la figura del municipio como una creación independiente entre el Estado y la Federación.

Como podemos apreciar las situaciones se resumían de la siguiente forma:

- A).- Un grupo aristocrático o plutocrático indebidamente enseñoreado en el poder.
- B).- Una iglesia indebidamente politizada.
- C).- Grandes hacendados que pretendían conservar el poder de la tierra.

Fue así que en 1916, en Queretaro, se reunieron las distintas fracciones revolucionarias para elaborar una constitución. El 1º de diciembre de ese año, Don Venustiano Carranza, victorioso.

leyó su mensaje y entregó a los diputados un proyecto de constitución que introdujo exigencias nuevas en materias agraria y laboral.

Esta Constitución fue discutida y perfeccionada, incluyendo por primera vez garantías sociales. La primera Constitución política- social del mundo fue firmada el 5 de febrero de 1917.

La Constitución de 1917 consagró un Ejecutivo poderoso, a diferencia de la de 1857. En general, las principales características del Ejecutivo en la Carta Magna de 1917 son:

- A).- Ningún organismo tiene un control sobre sus actos.
- B).- Tiene el control de los Poderes restantes: del Legislativo a través del liderazgo (el oficial), ejerciendo así influencia mayoritaria en las decisiones del Congreso (actualmente, con la creciente oposición, el Legislativo está equilibrando sus corrientes políticas, restándole al Ejecutivo poder de decisión.). Del Judicial, a través de las facultades que la misma Constitución le otorga, de nombrar a los principales, otorgar licencias, fijar presupuestos, recibir renunciaciones, etc.
- C).- Ejercer poder sobre los gobernadores de los Estados por medio de los presupuestos estatales, y también por medio de la designación de los candidatos que hace el partido oficial, que el propio Ejecutivo lidera.
- D).- Del Ejecutivo depende la administración centralizada y descentralizada, así como paraestatal.
- E).- Da las directrices en materias Fiscal, Monetaria, de Planeación, Demografía, Educación, Finanzas.
- F).- Goza de inmunidad en procesos ordinarios.
- G).- Dirige la Política internacional.
- H).- De él dependen los nombramientos en general, como los Secretarios de Estado, Cuerpo Diplomático, la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia a través de la aprobación del Senado (que si bien es cierto, en la forma Constitucional de 1994, el Presidente

de la República solo propone una terna a consideración del Senado, también lo es que estos indirectamente también son propuestos por el Ejecutivo), situación que vuelve a fortalecer el poder omnipotente de dicho poder; así mismo y no obstante que la designación de los miembros del Congreso de la Unión se lleve a cabo por elección popular, también lo es que el Presidente de la República tiene gran injerencia en la designación de estos.

1) - El poder que el Presidente ejerce es enorme, pero derivado de la misma constitución.

Retomando la importancia que estos debates del Constituyente representan en el presente trabajo y que son determinantes en cuanto dieron origen al presidencialismo tal y como se manifiesta hasta nuestros días, haremos alusión a los más significativos concernientes a la figura del Poder Ejecutivo.

Venustiano Carranza, en la exposición de motivos de proyecto presentado al Congreso de Querétaro, expresó:

"El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos".⁴⁸

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la "Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas".⁴⁹

⁴⁸Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, tomo 1, pag. 267.

⁴⁹Idem, Pág. 269

En ese sentido Carranza puntualizó las razones por las cuales estimaba que no era conveniente el sistema parlamentario, que un grupo de intelectuales influenciados por el sistema de gobierno europeo que se estableciera, señalando entre otros argumentos que éste "entre nosotros no tendría los buenos antecedentes y sería cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857".⁵⁰

Carranza señaló que los constituyentes de 1857 restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediana la elección de presidente, y así su elección fue, "no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales...El presidente no fue elegido a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones".⁵¹

"Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto en su tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El Gobierno será justo y fuerte."⁵¹

Otra de las medidas del Constituyente de 1917 encaminadas a robustecer al Poder Ejecutivo fue la supresión de la vicepresidencia, que tan nefastos resultados había tenido en nuestra historia institucional. Al respecto, en su mensaje Carranza señaló:

La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una

⁵⁰Idem. pag. 267.

⁵¹Idem. pag. 268.

historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al Gobierno de la República. y, en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta institución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar últimamente con el gobierno de su país, sino solo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, con notorio perjuicio público, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.

La vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un Presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; por un Vicepresidente que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después en él, sin enemigo al frente.

En los últimos periodos del General Díaz, el vicepresidente de la República sólo fue considerado el medio inventado por los "científicos" para poder conservar, llegado el caso de que aquel faltase, el poder en favor de todo el grupo, que lo tenía ya monopolizado".⁵²

Tena Ramírez reitera en la Constitución del '57 la suplencia del Poder Ejecutivo se le encargaba al Presidente de la Suprema Corte en caso de falta temporal o absoluta y que este sistema era tan malo como el establecido en la del '24, con la agravante de que se trasladaba hacia el Poder que por su naturaleza debe ser imparcial e independiente, como es el Judicial, el centro de maquinaciones y de rivalidades políticas que entrañaba la vicepresidencia. El Maestro Tena nos ejemplifica diversos casos que ocurrieron durante la vigencia de este sistema, en que por

⁵²Idem, pág. 270.

ambicionar el puesto, el Presidente de la Corte se enfrentó al Presidente de la República: "el de Juárez contra comofort, el de González Ortega contra Juárez y el de Iglesias contra Lerdo de Tejada".⁵³

Lo anterior fue la causa de que el sistema de 1917 se inclinara por desvincular la sustitución del presidente por cualquier individuo de quien ya de antemano se supiera que, si aquél faltara, éste sería su sucesor.

Fue así como los Artículos 84 y 85 Constitucionales, así como el 73. fracción XXVI, y el 79. fracción VI, establecieron el sistema que con ciertas precisiones continúa esencialmente en vigor, el primero de los artículos señalados, originalmente en la Constitución de 1917 establecía lo siguiente:

Artículo 84.- " En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los dos últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, elegirá al Presidente sustituto que deberá

⁵³Tena Ramírez Felipe, Op. Cit., pág. 480.

concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

El ciudadano que hubiese sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del Presidente en los dos primeros años del periodo respectivo, no podrá ser electo en la elecciones que se celebren con motivo de la falta del Presidente, para cubrir la cual fue designado."

Por reforma publicada en el Diario Oficial de 24 de noviembre de 1923 establecía lo siguiente:

Artículo 84.- "En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio y por mayoría absoluta de votos, un Presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión."

"Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que éste, a su vez, expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los mismos términos del párrafo anterior."⁵⁴

El texto de 1917 permitía que el presidente provisional pudiera ser elegido por el Congreso como sustituto y que el interino pudiera elegirse para el periodo inmediato, siempre que no estuviera en funciones al celebrarse las elecciones, a diferencia de lo previsto a partir de 1933.

⁵⁴ Tena Ramirez Fetipe.- Op. Cit.- P. 545.

El artículo 84 Constitucional fue reformado nuevamente por decreto publicado el 29 de abril de 1933, para quedar como actualmente se conoce:

Artículo 84.-"En caso de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se le señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho."

"Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior."⁵⁵

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

"Al respecto se observa, que en el artículo 84, se ha estructurado un sistema que a la persona que pueda, en un caso así suplir la falta del presidente y aunque siguiendo al jurista Tena Ramirez que si bien adolece de defectos, como el de la designación en ciertos casos se convierta en directa. a

⁵⁵ Idem.

lo que Herrera y Lasso, citado por Tena Ramírez, señala que en realidad y tal como está concebida dicha asamblea de congresistas, pueda parecerse mejor a una junta de notarios del pasado, es sin embargo el procedimiento más idóneo hasta ahora encontrado.”⁵⁶

Ahora bien, el artículo 85 en la Constitución de 1917, originalmente establecía lo siguiente:

Artículo 85.- “Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada, el primero de diciembre cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente provisional, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, la Comisión Permanente, y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Quando la falta de Presidente fuere temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

En caso de licencia al presidente de la República, no quedará impedido el interino para ser electo en el periodo inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones.”

Por reforma publicada en el Diario Oficial de 29 de abril de 1933 establece:

Artículo 85.- “ Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de

⁵⁶ Universidad Nacional Autónoma de México.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, -edit - UNAM- México 1985.- P.201.1

provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior."⁵⁷

El artículo 85 establece la manera de proceder para el caso de que al comenzar el periodo constitucional de seis años del presidente de la República, el que resultando electo no se presentare, o bien la elección no estuviera hecha y declarada el 1º de diciembre, así como la manera de suplir las faltas temporales del presidente. El artículo que comentamos plantea tres supuestos diferentes. El primero, que el presidente electo esté imposibilitado por alguna razón para asumir el cargo, sea porque no se encuentra en el lugar o porque se halle impedido en virtud de alguna enfermedad u otra causa para encargarse de la presidencia de la República; segundo, que no se hubiere hecho y declarado la elección, y tercero, que falte temporalmente.

"La primera consecuencia que señala el artículo correspondiente es la no prolongación del periodo del presidente en funciones, esto es, que una vez concluido el término para el cual fue electo el presidente correspondiente, éste debe cesar en el cargo, a fin de que no se prolongue en el tiempo la titularidad en el Poder Ejecutivo. Se prevé, pues, la cesación del término presidencial

⁵⁷ Tena Ramírez Felipe.- Op. Cit. P.495.

precedente y se deposita en el Poder Legislativo la facultad de decidir la titularidad del Ejecutivo, con el carácter de presidente interino, siempre que sea el Congreso de la Unión el que decida; si éste no estuviere reunido, la Comisión permanente procederá, conforme al artículo 84, a nombrar un presidente provisional, convocándose al Congreso el cual designará al interino.

Dentro de este mismo orden de ideas el segundo supuesto plantea la hipótesis de que el Congreso no haya calificado la elección y declarado formalmente electo triunfador. Por lo que dicha hipótesis faculta al congreso a considerar nula la elección presidencial.

Por ultimo el artículo se refiere a faltas temporales del presidente de la República, éstas pueden ser por enfermedad o por ausencia."⁵⁸

Cabe hacer mención que dentro de las atribuciones que constitucionalmente le son conferidas al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXVI. Se le faculta 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.

En cuanto al sistema presidencial actual, en los términos de los artículos 83, 84 y 85 de nuestra Constitución, reglamentan la suplencia del Poder Ejecutivo. Estos preceptos ya han sido transcritos en otras partes de este capítulo, pero por tratar específicamente el tema que nos ocupa, se transcriben a continuación algunos párrafos :

Artículo 83.- "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Artículo 84.-" En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá

⁵⁸ Universidad Nacional Autónoma de México.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Op. Cit.- Pag. 202.

inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto, que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que erija en Colegio.”

Artículo 85.- “Si al comenzar un período constitucional no se presentase el período constitucional el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión o en su falta, con el carácter de provisional, el que se designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. ...”⁵⁹

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial Anaya.- México 1996.- pag. 84. 85.

Del análisis de los artículos anteriores, se desprende claramente el carácter del Presidente que va a regir en nuestro país, en caso de suplencia por diversas causas, así como el órgano que lo designa, de la siguiente manera:

Presidente interino.- Lo nombra el Congreso, en caso de falta absoluta del Presidente ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo; el interino no concluye el periodo: el Congreso convocará a elecciones para escoger al Presidente que deberá concluir el mandato correspondiente. Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, designará al Presidente interino durante el tiempo de dicha falta.

Presidente sustituto.- Es nombrado por el Congreso, en caso de ausencia absoluta del titular en los cuatro últimos años del periodo de que se trate; el Presidente sustituto si termina el periodo respectivo para el que fue designado.

Presidente provisional.- Lo designa la Comisión Permanente, la que deberá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombre a un interino o sustituto, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros o los cuatro últimos años del periodo presidencial, por lo que el tiempo de su mandato es muy reducido, ya que en el ínter se designa al interino o al sustituto, según corresponda.

Por otra parte, entre los requisitos para ser presidente, el Constituyente de 1917, además de exigir el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, estableció el ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. Asimismo, conservó el requisito de los treinta y cinco años cumplidos al día de la elección y amplió a un año de anterioridad la residencia en el país al tiempo de la elección. Además de exigir el no pertenecer al estado eclesiástico, se puntualizó el no ser ministro de algún culto. Igualmente, se adicionaron los siguientes requisitos. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, noventa días antes de la elección; no ser

secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección, y no haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo. En tanto que el penúltimo requisito se amplió a otros puestos y plazos, el último fue derogado en 1927.

Nuestra Carta Magna establece claramente cuáles son los requisitos de elegibilidad para ocupar el más alto cargo de la Administración Pública, y que a la letra señalan:

Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;⁶⁰
- II.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de su elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Sobre el particular podemos decir que este artículo generó diversas polémicas o controversias hasta antes de su reforma en 1993 (publicadas en el Diario Oficial del 1º de julio de 1994), toda vez que se decía que la fracción I observaba un nacionalismo exagerado en cuanto a la ciudadanía mexicana por nacimiento y la filiación de padres mexicanos, sobre la cual versaba la interrogante si debía ser reformada o no.

⁶⁰Disposición que entra en vigor el 31 de Diciembre de 1999.

Remontándonos al pasado, podemos observar el requisito establecido en la fracción 1ª que se pretendía suprimir - y que de hecho se suprimió- carece de tradición ya que la Constitución del '57 no lo contemplaba, "es hasta 1917, con Venustiano Carranza, quien introdujo el requisito de la mexicanidad por nacimiento de los padres, lo cual hizo en su mensaje y proyecto constitucional fechado en Querétaro el 1º de Diciembre de 1916."⁶¹

Sobre este tema diversos tratadistas han externado su opinión:

Según el Dr. Carpizo, "este requisito no debía suprimirse para abrirle las puertas de la presidencia a una persona determinada, porque aparte del poco respeto que se demostraría una vez más por la Constitución, lesionaría a la propia persona que así llegara a ser Presidente, restándole legitimidad a su elección, vulnerando la institución de la Presidencia, por lo que considera que una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista"⁶²

El tratadista Miguel Lanz Duret señala: "sólo por espíritu de nacionalismo y por temores infundados se ha exigido que el presidente no sólo sea mexicano por nacimiento, sino hijo de padres mexicanos por nacimiento, circunstancia que excluye a multitud de nacionales que sienten el mismo apego y amor a la patria que aquellos que solamente por una calificación legal tienen padres nacionales por nacimiento." Nos dice el tratadista que la única explicación que puede darse a este requisito, que peca de exagerado y de exclusivista, es la aplicación que dio el Código Político actual a la nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en México y esto suscitó un temor en los Constituyentes del '17 respecto a la solidez del patriotismo de un presidente cuyos

⁶¹Rodolfo F. Peña.- El 82 se queda como está; Periódico la Jornada de fecha 26 de agosto de 1993. Pág. 5.

⁶²Jorge Carpizo.- El Presidencialismo en México, Op. Cit. Pág. 51.

padres conservaren, mientras el estuviera en el poder, su nacionalidad extranjera y cuyo país de origen pudiera estar en conflicto con la República.”⁶³

A efecto de reformar dicha fracción, se presentó una iniciativa que decía así: “Los suscritos, con el carácter de Diputados a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución General de la República y fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de la Asamblea de esta Cámara la reforma a la Fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (para que) sólo sea mexicano por nacimiento (quien aspire a la presidencia), sin que la filiación de los padres lo sea necesariamente”.⁶⁴

En cuanto a la fracción II, relativa a la edad que debe tener el Presidente de la república y que “es de 35 años cumplidos al tiempo de la elección”, podemos decir que el Legislador ha juzgado conveniente dicha edad, pues se considera que ya adquirieron la madurez, los conocimientos y la experiencia necesarios para desempeñar altos cargos públicos. Puede decirse que durante las tres últimas décadas “la edad de los presidentes de este país, ha fluctuado de 45 a 55 años”.⁶⁵

La fracción III establece: “Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección”. Consideramos que esta fracción obedece a razones históricas, ya que tenemos como antecedente el hecho de que diversos personajes, como Santa Anna y Pascual Ortiz Rubio, fueron requeridos para que tomaran posesión del cargo de presidente sin haber estado en México por largo tiempo, situación que llevó a pensar a los legisladores en establecer una limitante al respecto, pues no es posible gobernar y llegar al buen fin del mandato sin conocer la problemática y realidad que se vive en el país.

⁶³Miguel Lanz Duret.- Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad de nuestro Régimen: Editorial imprenta L. D. S. A.; México 1947, Pág. 245.

⁶⁴Proyecto de iniciativa de Reforma a la Fracción I del Artículo 82 de la Constitución, Pág. 63.

⁶⁵Enciclopedia de México, Tomo XI, Pág. 6583.

Dicha fracción fue reformada y publicada en el Diario Oficial de fecha 20 de agosto de 1993. quedando como sigue: "III.- La ausencia del país por treinta días, no interrumpe la residencia."

La fracción IV establece: "No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto."

Al respecto, Lanz Duret manifiesta que "está justificado plenamente, ya que se trata del Jefe del Ejecutivo, funcionario encargado de la administración pública, de la ejecución de las leyes y a quien se ha confiado el mando de la fuerza pública y todos los elementos de defensa nacional: sería, por consiguiente, impolítico y temerario confiar tan alto poder vinculados directa e indirectamente con una religión o secta, a la que por razón natural y por convicción dogmática, deben sacrificar todos los intereses terrenos en aras de la propagación de la fe que representan. Si todos estos motivos incuestionables se agrega la significación política que ha tenido siempre el clero católico en México y las repetidas enseñanzas de nuestra Historia, que confiar el poder únicamente a los que están vinculados de todo credo religioso, o que no se consagren al ejercicio de una religión, se encontrará que la prohibición radical a este respecto de nuestro código político es inatacable."⁶⁶

Las fracciones V y VI establecen el no estar en el servicio activo del Ejército, ni ser secretario o subsecretario de Estado, o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección. El espíritu del Legislador fue el de lograr la imparcialidad y equidad que debe tener el candidato que aspire a ocupar ese cargo de elección popular.

En la época de Lic. Luis Echeverría Álvarez, la fracción VI fue reformadas en cuanto al plazo, que era de un año, y quedo en sólo seis meses.⁶⁷

⁶⁶Miguel Lanz Duret.- Op. Cit., Pág. 246.

⁶⁷Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de octubre de 1974.

En cuanto a la última fracción, la VII, podemos decir que en virtud de que se trata de la no reelección, será tratada en el capítulo tercero del presente trabajo.

A continuación, procederemos a analizar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, contenidas en el:

Artículo 89 constitucional:

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

Al respecto, podemos observar que es una disposición mixta, ya que su primera parte es de carácter administrativo, en tanto que la segunda parte es de carácter legislativo.

II- “Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes Diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes:...”

Vemos que todos los nombramientos y remociones son funciones de carácter administrativo.

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

También es de carácter administrativo la función que desempeña el Ejecutivo, pero la participación del Senado es de plena colaboración por corresponsabilidad:

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

Es una función de carácter administrativo.

VI.- "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; ..."

Es una función plenamente administrativa referida a casos concretos.

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

Esta función es plenamente administrativa, referida a casos concretos.

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

Es una función plenamente administrativa, referida a caso concreto.

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

X.- "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las

relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. ...”

Esta fracción establece una facultad mixta, pues si se tratara de elaboración de los tratados internacionales, sería una función legislativa; tratándose del caso concreto, es administrativa.

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

La Convocación es requisito previo a la celebración de sesiones extraordinarias, por tanto, es función materialmente administrativa.

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

Es función administrativa, de acuerdo con sus facultades implícitas.

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

Es función administrativa, de acuerdo con sus facultades implícitas.

XIV.- “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 necesario requiere de una revocación judicial, por tanto, es función materialmente jurisdiccional. El indulto por gracia al Ejecutivo abstenerse de ejecutar una pena impuesta por el

Poder Judicial; por tanto, es materialmente administrativa; ambas ejemplifican la colaboración de Poderes.

XV.- "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; ..."

Es facultad eminentemente administrativa y se refiere a casos concretos.

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

Es aun facultad administrativa, pues se refiere a nombramientos, y esto lo hace el Ejecutivo en colaboración con el Poder Legislativo, a través de la Comisión Permanente.

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

Es una facultad administrativa directa del Poder Ejecutivo con la participación del Poder Legislativo, debiendo ser ésta una facultad directa del Poder Judicial.

XIX. Derogada.

XX.- "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución"

Además de las anteriores, podemos observar que nuestra Constitución le otorga al Presidente otras facultades no previstas en el artículo citado, y que se encuentran plasmadas en la propia Carta Magna, Tales como:

Artículo 27 Constitucional "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...

"...el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. ...

"En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por al Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. ... Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean....

XVIII- "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que se 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; ...

XIX.- "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por

el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. ...”.

“Sin duda, la reforma al presente artículo fue una de las de mayor polémica, pues es importante que también los que trabajan la tierra tengan un apoyo jurídico para lograr mejor justicia y más libertad; la Constitución, al reconocer y proteger en el nuevo artículo 27 al ejido y a la comunidad, permite que las tierras verdaderamente pertenezcan a los campesinos, haciendo posible que ellos decidan libremente su destino y su organización productiva. La decisión es de los núcleos de población; protegerlos contra el abuso y dar apoyo a sus decisiones es la labor del gobierno.

También contribuye al mejoramiento de la impartición de justicia agraria, ya que se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de los Tribunales Federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente, en su caso.”⁶⁸

Artículo 28 Constitucional:

“...Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.”

Artículo 29 Constitucional:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos

⁶⁸ Velázquez Rodríguez Blanca Margarita.- Presidencialismo en México su Repercusión Jurídico - Política.- Tesis Doctoral.- U.N.A.M. 1996.- Pág. 244.

Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

Es preciso mencionar que: “como se ha mencionado, las autorizaciones de las que habla el artículo 29, entrañan tanto facultades legislativas, como una mayor amplitud en la esfera propiamente administrativa.”⁶⁹

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 66 Constitucional:

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

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. - U.N.A.M. - Op. Cit. P. 84.

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

Al respecto “En México el presidente de la República no puede jurídicamente disolver al congreso ; si lo hiciera estaría dando un golpe de Estado. Así mismo debe tenerse en cuenta que los regímenes donde el Ejecutivo tiene la facultad de disolver el parlamento, los ministros son responsables ante el órgano legislativo, situación que no se presenta en el sistema presidencial mexicano, que es de carácter puro.”⁷⁰

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 68 Constitucional:

“Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.”.

“En virtud de que una amplia gama de facultades del Congreso son ejercidas por las cámaras actuando separada y sucesivamente, es que esta artículo las obliga a no suspender sus sesiones por más de treinta días sin el recíproco consentimiento.”⁷¹

⁷⁰ Idem. Pág. 158.

⁷¹ Idem. Pág. 159.

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 69 Constitucional:

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones Extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”.

Comentaremos que “El informe presidencial es un acto político de primera magnitud, por lo que ha dejado de ser un acto protocolario o un acto propiciatorio de control legislativo. Aunque el informe es ante el Congreso, debido a los medios de comunicación, se ha transformado en un mensaje a la nación entera y a los representantes extranjeros”⁷²

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 71 Constitucional:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

“I. Al Presidente de la República

“II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y

“III. A las legislaturas de los Estados.

⁷² Idem.- Pág. -161.

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

Al respecto "Las iniciativas son el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o su piedra angular y sin ella no hay función legislativa."⁷³

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 73 fracción XII Constitucional:

"Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presenta el Ejecutivo."

Es Preciso Señalar que Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 76 fracción I Constitucional:

"Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal..."

Por la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 90 Constitucional:

⁷³ Idem.- Pág.- 164.

“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 la 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 y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Como se observa “La empresa pública es hoy simplemente la unidad económica de bienes y prestación de servicios, vinculada a la evolución del Estado y a los procesos sociales, cuya finalidad es asegurar el desarrollo de la nación y la capacidad de decisión administrativa del poder público en la vida económica.”⁷⁴

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 96 Constitucional:

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

En caso de que la Cámara de senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera

⁷⁴ Idem. Pág.- 312.

rechazada. ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.”

Se debe destacar que “ El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al igual que los requisitos que deben de llenar los posibles candidatos a ocupar los puestos respectivos, provienen prácticamente de las leyes coloniales.”⁷⁵

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo cuarto del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 98 Constitucional:

“...Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, serán enviadas 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 este tiempo, podrán concederse por el presidente de la república con aprobación del Senado. ...”.

Por importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo cuarto del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 100 Constitucional:

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

⁷⁵ Idem. Pág.- 225.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, una será el Presidente de la Suprema Corte, 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...”.

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo cuarto del presente trabajo se aborda con más detalle.

Artículo 102 Constitucional:

“A: La ley organizará el Ministerio Público de la federación cuyos funcionarios serán nombrados por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, ...”.

De tal suerte que “Diversas reformas constitucionales posteriores a la entrada en vigor de la constitución de 1917 entre las que sobresalen las promulgadas en 1927 y 1928, tendieron a fortalecer nuevamente al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en especial por la reforma tan generosa en que varias de esas facultades fueron desarrolladas por la legislación ordinaria, así como por el surgimiento de prácticas y costumbres que ampliaron la competencia del Ejecutivo, amén de aquellas derivadas de la estructura del sistema político bajo el régimen de partido predominante, cuya jefatura real ha correspondido al presidente de la República, todo ello contribuyendo a que éste tuviera un poder excesivo en distintas áreas.⁷⁶

Cabe apuntar, sin embargo, y como se apreciará en el desarrollo siguiente, que después de un periodo de transición en que junto a reformas que robustecieron al Ejecutivo hubo otras que buscaron fortalecer, así fuese incipientemente, a los otros órganos, y a partir de la década de los

⁷⁶Jorge Carpizo. - El presidencialismo.- Op. Cit. - Pág. 82.

setenta el proceso de concentración de facultades se ha revertido para beneficiar a los órganos Legislativo y Judicial, si bien es claro que todavía no se obtiene el equilibrio deseado, en buena medida debido también a la estructura del sistema político mexicano.

Las reformas de 1927 y 1928 a que nos referíamos con anterioridad lo que pretendían, en el fondo, era beneficiar al general Alvaro Obregón. Además de otras reformas relativas al organismo judicial y al gobierno del Distrito Federal aprobadas en 1928, que se analizarán posteriormente, en los dos años mencionados se establecieron reformas para fortalecer al Ejecutivo:

A pesar de que como se apuntó el Congreso Constituyente de 1917 fue antirreleccionista, al expresar en el Artículo 83 que " El presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto", la ambición fue mas fuerte que el marco constitucional. A efecto de permitir la eventual reelección de Obregón por una sola vez, a través de reforma publicada en el Diario Oficial de 22 de enero de 1927, se estableció en el 2º párrafo del artículo 83 que el Presidente :

"No podrá ser electo para el periodo inmediato, pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo del ejercicio, quedará incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo".

Asimismo, por reforma publicada en el mencionado Diario Oficial anteriormente citado, se derogó la fracción VII del Artículo 82 constitucional que establecía como requisito para ser presidente el "No haber figurado directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo ". "La motivación de lo anterior fue que, en las elecciones de 1920, Obregón ganó la elección presidencial frente a Robles Domínguez, pero éste presentó una petición a la Cámara de Diputados, encargada de calificar la elección, para que declarara ilegal la candidatura de Obregón, basándose precisamente en la entonces fracción VII del artículo 82, y acusando a Obregón de

haber participado en un levantamiento, motin y golpe militar".⁷⁷ Si bien la Cámara de Diputados deshecho en esa ocasión dicha solicitud, la reforma constitucional tuvo por objeto despejar el panorama de otra eventual impugnación a la nueva candidatura de Obregón.

Con el propósito también, quizá, de reducir posibles contendientes de Obregón que aspirarán a la presidencia, en 1927 se amplió el plazo de noventa días, previsto en 1917, hasta el de un año como requisito para que los secretarios y subsecretarios de Estado se separaran de su cargo si deseaban ser candidatos a la presidencia, a la vez que la inhabilitación se extendió a los gobernadores de algún estado, territorio o del Distrito Federal.

Por otra parte, en 1943 se volvió a reformar el artículo 82 constitucional para ampliar a los jefes y secretarios de departamento administrativo, así como al procurador de la República, la inhabilitación respectiva, si bien se redujo el plazo a seis meses, con lo cual se permitió que el presidente saliente contara con más tiempo para tomar la decisión de su sucesor y optar por alguien más cercano, a efecto de ser postulado por el partido oficial.

Como si no fuera suficiente la reforma de 1927 que permitió la reelección por una vez, y sin importar el daño institucional que provocaba, el 24 de enero de 1928 se volvió a reformar el Artículo 83 cuyo primer párrafo determinó que "El presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato". De este modo, pues, se amplió el periodo constitucional de cuatro a seis años y admitió la posibilidad de reelección en varias ocasiones del presidente siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato.

Sin embargo, como se sabe Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, en tanto que por decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1933 se volvió a reformar la constitución en su artículo 83, para prohibir en forma absoluta la reelección presidencial, sin modificar el periodo de seis años, en términos más

⁷⁷Jorge Carpizo. - El Presidencialismo. - Op. Cit. - Pág. 91.

severos que el texto original de 1917, ya que mientras en éste los presidentes con carácter interino provisional y sustituto no podrían ser elegidos para el periodo inmediato, pero sí después; en la reforma de 1933, en vigor, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido nunca podrá volver a ocupar este cargo.⁷⁸

El más reciente de los acontecimientos, de posibilidad de reelección fue en el año de 1992 con el Lic. Carlos Salinas de Gortari, el cual en entrevista al periódico excélsior, para ser más preciso al Director de este diario, Sr. Regino Díaz Redondo. Se publicó en diversas columnas sobre esta tema, sobre el cual comentó el Presidente de la República que le dio instrucciones al Secretario de Gobernación para que al día siguiente expidiera una declaración precisa, sin ambigüedades y con toda claridad, donde hiciera saber que no habría iniciativa del Poder Ejecutivo Federal para modificar la Constitución en ese sentido. "Además, quiero decirle que en el desayuno que tuve el 31 de octubre, día previo al tercer informe Presidencial, celebrado en los pinos con diputados, senadores, gobernadores, gabinete legal y ampliado y dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, reiteraré frente a ellos que no habrá iniciativa del Poder Ejecutivo Federal para modificar la Constitución en ese sentido..."

Sigue la Entrevista:

"- Señor Presidente ¿no podrían empezar a reelegirse de alguna manera los diputados y los senadores?

"- Ya se hace con diputados y senadores. Ataja el Presidente y señala: Ellos, dejando pasar un período, pueden, si los partidos los postulan y los ciudadanos los eligen, volver a ser diputados y senadores. Es el mismo caso de los presidentes municipales.

"- Pero yo pregunto ¿y por que no el Presidente, como es el caso de Andres Pérez en Venezuela?

"- Es un temo sobre el que yo no voy a lucubrar. Efectivamente, en el ámbito público, el Secretario de Gobernación de mi gobierno lo ha declarado con claridad, y ante todos los responsables políticos vinculados al partido Revolucionario Institucional yo hice esa declaración el 31 de octubre de 1991. Yo me apego a lo que establece la Constitución y Usted puede decir

⁷⁸Jorge Carpizo. - El Presidencialismo. - Op. Cit.- Pág. 36

que el Presidente de México ratifica ahora su apego al mandato constitucional, reflexiones hechas ya en lo público por el Secretario de Gobernación y de mi parte ante el liderazgo político de todo el país.”⁷⁹

Una vez expuestas las amplias facultades que la Constitución y las disposiciones legislativas le confieren al Ejecutivo, cabe señalar que éstas no son las únicas que explican su preponderancia sobre los otros órganos del poder. En efecto, en su excelente y multicitado estudio sobre el presidencialismo mexicano, Jorge Carpizo señala las siguientes causas de tal predominio:

- I) . “Es el Jefe del partido predominante, partido que esta integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales;
- II). “El debilitamiento del poder Legislativo ya que la mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- III). “La integración, en buena parte, da la Suprema Corte de Justicia, por elementos políticos que se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado
- IV). “La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tienen en materia económica.
- V). “La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- VI). “La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios de comunicación masiva.

⁷⁹Entrevista de Regino Díaz Redondo.- Periódico Excelsior de fecha 18 de junio de 1992.pp. 1 a 7.

- VII). "La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.
- VIII). "Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- IX). "La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- X). "El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- XI). "Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo, sin que mayormente se le cuestione".

Por todo lo expuesto anteriormente, se observa como apartir del constituyente de 1917, cambia radicalmente el rumbo que la nación toma, pues no debemos dejar de observar que las reformas que se han dado después del periodo revolucionario, han sido para bien o para mal de una importancia tal que han hecho de este país lo que ahora es y a donde trata de llegar.

2.3.- EL PODER LEGISLATIVO.

En México casi todas las disposiciones constitucionales han adoptado el sistema bicamerista. La de 1824 estableció el bicameralismo de tipo norteamericano o federal, con dos cámaras, una de Diputados, con representación proporcional al número de habitantes de cada Estado, y una de Senadores, compuesta por 2 representantes de cada Estado.

La Constitución de 1836, no obstante su carácter centralista, consagró el sistema bicameralista, pero en virtud de haber desaparecido los Estados, los miembros del Senado se nombraban por elección indirecta que hacían las Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia. Los diputados eran electos popularmente y en proporción al número de habitantes.

Las Bases Orgánicas de 1843, que tuvieron un carácter centralista más acentuado, reconocieron el bicameralismo, sólo que en esta legislación el Senado adquirió un cierto matiz de representante de clases.

“El Acta de Reformas de 1846 alteró la organización federalista del Senado, además de dos representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal, debería estar integrado por un número de senadores equivalente a los Estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte de Justicia, entre aquellas personas que hubieren desempeñado puesto de importancia en la misma forma establecida en las Bases Orgánicas de 43. El Constituyente de 56 suprimió el bicameralismo, adoptando el sistema unicameralista, en contra de la opinión de los diputados Olvera y Zarco”.⁸⁰

En el Congreso Constituyente de Querétaro, se dio un acalorado debate respecto a los requisitos para ser diputado, en particular de la fracción I, pues el proyecto mandado por Don Venustiano Carranza a letra decía:

Artículo 55.-“ Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos y saber leer y escribir”.

⁸⁰Santiago Roel.- Historia Constitucional de México.- Op. Cit. Pág. 86.

El diputado por el 4º distrito electoral del Estado de Sonora, Juan de Dios Bojorquez, sostuvo la idea de la Latinoamericanización, pues sus planteamientos se encaminaban a que el artículo de referencia, estableciera en su fracción "I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento o latinoamericano nacionalizado, en el ejercicio de sus derechos, y saber leer y escribir".

Así el mismo diputado comentó, "De esta suerte podremos responder por vez primera al llamado de Simón Bolívar, en cuyo cerebro germinó el pensamiento que tenemos el sagrado deber de hacer porque se lleve a la práctica: La unión de América Latina".⁸¹

Hubo otros Constituyentes que apoyaron la idea de la unión latinoamericana, queriendo que la Constitución de la República Mexicana, fuese la primera que diera ese paso de manera contundente.

No obstante lo anterior, en la 33ª sesión ordinaria celebrada el sábado 6 de enero de 1917, por una votación de 98 a favor de como aparece, contra 55 votos propugnando el latinoamericanismo. Se dio fin al propósito de que la Constitución estableciera la posibilidad de que un extranjero nacionalizado tuviera oportunidad de llegar a ser candidato a una diputación.

En lo tocante al proyecto Original enviado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente en el que se refería al requisito de saber leer y escribir por unanimidad el grupo de diputados rechazó tal requisito para ser diputado.

Los artículos 55 y 58 de nuestra constitución determinan los requisitos necesarios para poder ser candidato a diputado y senador, de los que aparece:

- I) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Hemos visto, que para todos los actos políticos se requiere el carácter de ciudadano, pero para poder ser botado

⁸¹Felipe Tena Ramírez.- Op. Cit.- Pág. 178.

al cargo de diputado o de senador, se requiere no solo ser mexicano, sino serlo por nacimiento. El requisito de la nacionalidad por nacimiento con exclusión de la nacionalidad por naturalización, no existía en la Constitución del 57, fue adoptado por nuestra actual legislación para evitar los peligros a que se expone dar la representación política de una nación a extranjeros naturalizados, quienes en un momento de posible conflicto, podrían constituir un peligro para la seguridad de la nación.

II) Se requiere una edad de 21 años cumplidos para poder ser candidato a diputado o de 30 para poder serlo a senador. Este requisito de la edad es explicable, dado que las funciones propias del diputado o del senador son de mucha mas responsabilidad que las simples de ciudadano. Solo por verdadera tradición se requiere mayor edad (30 años art. 58) para ser senador, si tomamos en consideración que las funciones de ambos son similares. A través de la historia, la Cámara de Senadores siempre ha tenido una característica de mayor madurez, el senado romano estaba integrado por hombre de edad avanzada, de ahí que derive su nombre del vocablo "senex", hombre senecto, de edad avanzada.

III) Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular. Esta exigencia obedece a que tanto el diputado como el senador son representantes del pueblo, electos por este y lógico es que para una mejor elección, el pueblo debe conocer a su candidato. Aunque ambos representan a todo el país, la elección se hace por distritos electorales.

IV) No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería oficial rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella: Lo anterior, a efecto de evitar presiones sobre los electores o fraudes electorales. Así como también no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones

noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros:

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

V) No ser ministro de algún culto religioso. Esta prohibición de pertenecer a algún culto religioso, se justifica por la separación existente entre la Iglesia y el Estado.

En la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Publico publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992, fueron consideradas como ministros de culto, todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

Dispone también el ordenamiento de cualquier culto, tienen derecho al voto pero no podrán ser votados para puesto de elección popular ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los caso y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la separación del cargo respectivo.

Prohíbe la celebración de reuniones políticas en los templos, y a los ministros asociarse con fines políticos o realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, ni convertir un acto religioso en reunión de carácter político.

VI) Por último prohíbe el Art. 55 en relación con el 59, la reelección de diputados y senadores para el periodo inmediato siguiente, la que alcanza tanto al titular como al suplente cuando éste ha ejercido la función.

Duración en el mando legislativo y renovación de las cámaras . Los puestos de elección popular, como los de diputados y senadores, se alcanzan por voto directo del pueblo, como una conquista democrática que eliminó el impropio sistema de designación de electores.

Nuestra constitución establece la elección de estos funcionarios por el voto directo del pueblo sin la presencia de intermediarios, por medio del sufragio secreto, que garantiza al ciudadano su emisión en forma aislada y sin presiones extrañas.

El tratadista Pérez de León Nos dice que "Entendida la democracia, una de las características de nuestra forma de gobierno, como el ejercicio de éste para el pueblo y por el pueblo, su realización ideal, su realización perfecta sería la concurrencia de todo el pueblo unificado hacia una sola elección, pero en la realidad de ejercicio, no concurre a los comicios todo el pueblo y el que lo hace nunca emite su sufragio en forma unificada hacia una elección, condiciones en las cuales, una parte del pueblo, la que representa la minoría, queda sin participación a través de la representación otra de las características de nuestra forma de gobierno, en las funciones de este."²

La inclusión a nivel constitucional de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, por modificaciones hechas al Art. 54, fue un gran paso hacia el logro de una mejor representación del pueblo ante la Cámara de Diputados; así las minorías que perdieron en los comicios tienen representación ante la Cámara, representación que ejercida por medio de partidos políticos legítimamente reconocidos y adecuadamente integrados, podría tener una eficaz participación.

²Enrique Pérez de León.- El Poder Legislativo.- UNAM.- 1990., Pág.-116.

Por adiciones al Art. 41 fueron reconocidos los partidos políticos como entidades de interés público y se les atribuyó, como fin preponderante, el de promover la participación del pueblo en la vida democrática dándoles como organizaciones de ciudadanos, mediante el sufragio universal, secreto y directo, la posibilidad de su acceso al ejercicio del poder público sobre la base de sus programas, principios e ideas que postulen y se les reconoció también el derecho al uso de los medios de comunicación social en forma permanente en los términos, formas y procedimientos establecidos en la ley.

El Art. 52, tantas veces modificado en su contenido de origen, establece en su nuevo texto, que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 miembros electos según el principio de votación mayoritaria relativa, por sistema de distritos electorales uninominales y por 200 diputados que habrá de elegir el pueblo según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales que habrán de ser votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.(art. 51).

Es importante destacar que "Para la elección de los 300 diputados de mayoría se divide al país en 300 distritos electorales uninominales. Esto significa que cada partido político postula a un solo candidato por cada distrito en que participe - de ahí el vocablo uninominal - y por ende el candidato que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos en la elección obtendrá el curul del distrito que se trate. Ahora bien, en cada circunscripción plurinomial serán elegidos varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominales - más de uno - para identificar a dichas circunscripciones."⁸³

Por la importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

⁸³ Idem.- Pág. 133.

En el Art. 53 quedó establecido que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales habrá de ser la que resulte de dividir la población de nuestro estado entre los distritos señalados, cuya distribución entre las entidades federativas habrá de hacerse de acuerdo con el último censo general de población, sin que ningún caso pueda ser menor la representación de dos diputados por cada Estado.

Respecto a los 200 diputados que habrán de elegirse según el principio de representación proporcional por el sistema de listas regionales, contiene la modificación a este precepto constitucional el imperativo de constituir hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales, debiendo la ley determinar la forma de establecer la demarcación territorial de tales circunscripciones.

Debido a la gran importancia de lo que establece el presente artículo, en el capítulo tercero del presente trabajo se aborda con más detalle.

Las modificaciones al Art. 54 contienen las bases generales para la elección de los 200 diputados según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, en términos generales, en tres fracciones que se sintetizan de la siguiente manera:

- I) .- "El partido político nacional que pretende obtener el registro de sus listas regionales, habrá de acreditar que participa por lo menos en la tercera parte de los 300 distritos uninominales con candidatos de mayoría relativa.
- II) .-"El partido que no hubiera obtenido 60 o mas constancias de mayoría, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, siempre y cuando acredite que ha alcanzado por lo menos el 2% del total de la votación emitida por todas las listas regionales en las cinco circunscripciones.

III).- "Al partido político que hubiere cumplido con los extremos señalados en los apartados I y II que anteceden, le habrán de ser asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominales correspondiente, y al efecto establece esta modificación, que la ley habrá de determinar las fórmulas electorales y los procedimientos que habrán de observarse en dicha asignación, la que en todo caso habrá de seguir el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes."⁸⁴

Hay que señalar que el artículo 54 se vincula por su temática con los artículos 52 y 53 que establecen la esencia del sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

La fracción III, del Art. 55 contiene modificaciones, por las que para ser candidato a diputado, además de ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de el con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha para poder figurar en las circunscripciones electorales plurinominales, se requiere además, ser originario de alguna de las entidades federativas que comprende la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con residencia efectiva con mas de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre, sin que la vecindad pueda perderse por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

De acuerdo con el Art. 51 Constitucional, los diputados federales deben ser electos en su totalidad cada tres años y en los términos del artículo 56, la Cámara de Senadores se compondrá por 128 senadores, de cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes, serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinomial nacional. (En 1997 se elegirán 32 senadores según el principio de representación proporcional, que durarán en funciones del 1º de noviembre de 1997 a

⁸⁴Ibidem. - Pág 120.

la fecha en que concluya la LVII Legislatura; en términos del artículo Noveno transitorio: Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de Noviembre de 1996).

El Art. 57 prescribe que por cada diputado y por cada senador debe elegirse un suplente que a falta del propietario, ejercerá sus funciones. Se establece así la seguridad de que siempre estará debidamente desempeñado el cargo.

Nuestra Revolución, que llevara como estandarte popular el del sufragio efectivo, estamos aún en espera de una normatividad que propicie procesos electorales que en su credibilidad, abriguen transparencia y seguridad.

Es necesario Para la Cámara de Senadores o la de Diputados, el quórum requerido para actuar, no es indispensable la concurrencia a las sesiones de todos sus miembros electos, basta la concurrencia de las dos terceras partes de senadores nombrados para que exista quórum en la primera y más de la mitad de los diputados electos para que legítimamente pueda actuar la segunda.

Este principio general está establecido en el artículo 63 Constitucional el que establece:

“Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara con lo cual se dará

conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de éste artículo. También incurrirán en responsabilidad que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones."

El Artículo 84 del propio ordenamiento hace una excepción al quórum indicado, al establecer que cuando falta el Presidente de la República dentro de los dos primeros años de su ejercicio, el Congreso, erigido en Colegio Electoral, nombrará al Presidente interino que lo supla, debiéndose integrar el Colegio Electoral con la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras, aumentando así el quórum requerido en general para la Cámara de Diputados de más de la mitad, a las dos terceras partes del total de sus miembros.

Otro caso de excepción está contenido en los párrafos siguientes del propio Artículo 63, que establecen que los miembros presente de una y otra Cámara, sea el número que sea de ellos, deberán reunirse el día señalado para el efecto por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes y, en caso de no hacerlo, citarán suplentes para que concurren dentro de igual término, y en caso de que tampoco lo hicieran, declararán vacantes sus puestos y convocarán a nuevas elecciones. En este caso se reúnen las cámaras sin el quórum prescrito por la primera parte del artículo citado y legítimamente toman las determinaciones a que nos hemos referido.

Reunidas ya las cámaras con el quórum necesario para cada una de ellas, sus decisiones se toman por mayoría. Esta mayoría puede ser absoluta o relativa. La primera es integrada por más de la mitad de los miembros presentes en la sesión y generalmente decide sobre la aprobación de determinada proposición en relación con la cual unos han votado en pro y otros en contra. La mayoría relativa existe cuando se vota en relación con dos o más proposiciones, de las cuales triunfará la que tenga mayor número de votos, aun cuando no lleguen a más de los presentes.

Existen algunos casos de excepción a la mayoría absoluta y a la relativa, contenidos en la propia Constitución. En efecto, se requiere una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de votos:

1. - Para superar el veto del jefe del Ejecutivo de acuerdo con el inciso "C" del artículo 72.
2. - Para que pueda ser votada la erección de un nuevo Estado dentro de los límites existentes, de acuerdo con el inciso quinto de la fracción III del artículo 73.
3. - Para poder ser declarado culpable de delitos oficiales un funcionario con fuero, artículo 111 de la Constitución.
4. - Para poder reformar la Constitución, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 135.
5. - En los términos del artículo 258 en relación con el párrafo 5 incisos b) y c) del artículo 74 de nuestra Constitución otro caso de excepción al quórum requerido para actuar en las cámaras, es el que en la de Diputados se requiere de las dos terceras partes de sus miembros para poder actuar para la designación de Consejeros y Magistrados del Instituto y Tribunal Federal Electoral.

Por cuanto a la mayoría relativa, también hay un caso de excepción: el contenido en la fracción V del artículo 76, que ordena una votación no mínima de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, para poder nombrar al gobernador de un estado, del cual hubieran desaparecido sus poderes, de la propuesta en terna del Presidente de la República.

Se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del siete de abril de 1986, por medio del cual se amplió a dos el periodo de sesiones de las Cámaras que era de cuatro meses contenidos del 1º de septiembre al 31 de diciembre de cada año, para celebrar dos periodos ordinarios de sesiones, de los cuales el primero tendrá lugar a partir del 1º de noviembre para concluir el 31 de diciembre de cada año y el segundo habrá de ser iniciado el 15 de abril de cada año, para concluir a más tardar el 15 de julio del mismo año.

En el decreto antes mencionado fueron contenidas reformas al artículo 69, por las cuales ordena que el Presidente de la República deberá asistir a la apertura del primer periodo de sesiones y presentará un informe por escrito del estado general que guarde la administración pública del país.

Estas reformas surtieron sus efectos a partir del 1º de septiembre de 1989.

Ahora bien, como lo establece actualmente el artículo 65, El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Y el artículo 66 Establece que, cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán excederse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

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

En la Constitución de 1857 la facultad de convocar a sesiones extraordinarias se depositó en la Comisión Permanente, facultad que en el texto original de la de 1917 fue otorgada al ejecutivo, para posteriormente y por reforma hecha en el año de 1923, se volviera a dejar en manos de la permanente por sí o a instancias del ejecutivo.

Esta facultad de convocar a sesiones extraordinarias de que está investida la Comisión Permanente por sí o a instancias del ejecutivo, requiere que sea aprobada cuando menos por las dos terceras partes de los individuos presentes y además que la convocatoria contenga una lista del objeto u objetos para los que se convoca.

Durante los recesos de ambas cámaras y la víspera de terminar sus sesiones, cada una de ellas debe designar de entre sus miembros, 19 diputados y 18 senadores, con los que se integrará una Comisión Permanente. Por cada titular que se designe, habrá de nombrarse un sustituto. De acuerdo con el contenido de los artículos 78 y 79 Constitucionales, reformados por Decreto publicado el 10 de agosto de 1987, este cuerpo colegiado, actuará a partir del receso de la LIV Legislatura, es decir, a partir del 1º de enero de 1989.

Sus facultades, además de las que le otorga en diversos artículos la Constitución, se encuentran contenidas en ocho fracciones del artículo 79, entre las cuales, no están las de legislar.

Profundizando un poco más, el origen de la Comisión Permanente se atribuye a España y en particular al Reino de Aragón, que ya en siglo XIII establecía en su legislación que durante el tiempo que no actuaran las cortes, funcionaría una comisión que estaría integrada por dos miembros de cada una de las cuatro clases que componían el parlamento.

Esta institución de la Comisión Permanente, ha tenido muy poca aceptación en las legislaciones extranjeras. En nuestro país, Felipe Tena Ramírez, estima que este organismo no sólo no se ajusta a nuestro régimen representativo, sino que en ocasiones puede ser pernicioso.

independientemente de que no se justifica su existencia a través de ninguna de las facultades que le corresponden y que están contenidas principalmente en el artículo 79 de nuestra Constitución.

Ahora bien, el proceso de formación de las leyes debe estar precedido de una iniciativa, la que están facultados a presentar el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, de acuerdo a lo que dispone el artículo 71 de la ley fundamental.

Cualquiera de las cámaras puede indistintamente abocarse, después de la iniciativa, su discusión en primer lugar, salvo que se trate de proyectos que versen sobre impuestos, contribuciones o empréstitos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados .

El proyecto de ley presentado a una de las cámaras, debe ser discutido por ésta, ante el quórum requerido por la ley. Aprobado el proyecto por la cámara de origen, pasa a la revisora para su discusión, la cual si lo aprueba, lo pasará al ejecutivo para su promulgación, y si éste lo aprueba, lo pública en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando un proyecto es objetado por la mayoría en la cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del mismo año.

Cuando el proyecto es aprobado en la Cámara de origen y al pasar para su discusión a la revisora es rechazado totalmente por ésta, se regresará a la de origen con las observaciones que le haga la revisora y si examinando nuevamente fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de origen, volverá a la que lo desechó, la cual lo pondrá nuevamente a discusión, y si lo aprueba pasará al Ejecutivo para su publicación, pero si lo rechaza nuevamente, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

“Cuando aprobado un proyecto por la Cámara de origen es parcialmente rechazado por la revisora, con adiciones o modificaciones, se pasará a la Cámara de origen para que discuta sobre lo desechado, adicionado o reformado sin alterar la parte no afectada. Cuando las adiciones o

modificaciones de la Cámara revisora son aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen. se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si por el contrario, las reformas hechas por la Cámara revisora son reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen. vuelve a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta . y si por mayoría absoluta de votos presentes desechan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto se pasará para su promulgación al Ejecutivo en lo que haya sido aprobado y si insiste la Cámara revisora por la mayoría absoluta de votos presentes en las adiciones o reformas propuestas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a menos que ambas Cámaras acuerden por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que el proyecto sea promulgado y publicado sólo en su parte no objetada, dejando las reformas o adiciones para discutir las en el siguiente periodo de sesiones."⁸⁵

Cuando el proyecto es aprobado en ambas Cámaras y al pasar al ejecutivo para su promulgación, éste lo objeta en todo o en parte, será regresado para sus observaciones respectivas a la Cámara de origen, y si es aprobado por las dos terceras partes de los votos presentes de cada Cámara, el proyecto será enviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Los supuesto antes vistos se refieren a aquellas iniciativas de ley que de acuerdo con la Constitución deben tener una discusión sucesiva.

Ahora nos referiremos al veto presidencial, que es la facultad que tiene el Jefe del Ejecutivo para objetar una ley o decreto que para su promulgación le hubiese sido enviado por el Congreso en los casos que ya hemos analizado.

Las dos principales finalidades son: asociar al Ejecutivo en la formación de la ley y dotarlo de una defensa contra el Poder Legislativo.

⁸⁵Eduardo García Maynes.- Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial Porrúa. - México 1980., Pág. 140.

“Las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras no pueden ser vetadas cuando ejercen funciones de Cuerpo Electoral o de Jurad: las de la Cámara de Diputados, cuando declaren que debe acusarse a alguno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y las de la Comisión Permanente cuando convoque a sesiones extraordinarias.”⁸⁶

De acuerdo con el inciso a) del artículo 72 constitucional, para que el proyecto sea ley o decreto, se requiere que, agotado el procedimiento de discusión y aprobación a que hemos hecho referencia, sea promulgado y publicado, requisitos sin los cuales no puede ninguna disposición tener el carácter de obligatoria.

Los términos de promulgación y publicación habían sido tomados como sinónimos en cuanto se refiere a la ley, inclusive la Constitución empleaba indistintamente ambas palabras para expresar la misma idea. El doctor Eduardo García Máynez, en cita que hace del licenciado Trinidad García, estima que la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: uno en virtud del cual el ejecutivo interpone su autorización para que la ley, debidamente aprobada, se tenga por disposición obligatoria, y otro por medio del cual de a conocer la disposición a quienes deben cumplirla, y encuentra un significado para cada una de las actividades indicadas, entendiéndolo por promulgación el reconocimiento formal del Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida, y por publicación, el acto que hará posible el conocimiento de la ley por los medios establecidos para el caso”.⁸⁷

“Otro aspecto del Poder Legislativo es el que se refiere al fuero constitucional y la responsabilidad de los funcionarios públicos, como el producto del deseo de que no se interfiera en el desempeño de sus funciones y actividades, dos corrientes paralelas contiene nuestra Constitución :la primera para asegurar independencia a los altos funcionarios públicos a fin de que los otros poderes no les interrumpan en sus funciones y la otra para protegerlos de acciones que pudieran ejercitarse en su contra por actos que en otras condiciones y entre particulares, pudieran entrañar la comisión de un delito, por ejemplo: los de injuria, calumnia o difamación.”⁸⁸

⁸⁶Idem.-Pág.164.

⁸⁷Idem.-Pág. 179

⁸⁸Enrique Pérez de León. - Op. Cit.- Pág. 135.

De lo anterior deducimos que los funcionarios públicos a que nuestra carta magna se refiere, son "irresponsables" respecto a determinados actos e "inmunes" en relación a otros.

El artículo 61 Constitucional, otorga irresponsabilidad respecto a los diputados y senadores, a quienes considera inviolables por las opiniones que expresen en el desempeño de sus cargos y determina que jamás podrán ser reconvenidos por ellas durante el ejercicio de su función ni después de concluida ésta.

Tal es la irresponsabilidad de los mencionados legisladores frente a las expresiones que viertan en el desempeño de sus funciones.

Sin apartarse nuestra legislación del principio de igualdad ante la ley, nuestra constitución considera la responsabilidad de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, pero algunos de ellos y en el propósito de no entorpecer la función que tienen encomendada sino por faltas verdaderamente graves, los protege de no ser enjuiciados durante el tiempo que dure su cargo.

Lo anterior, de ningún modo significa impunidad respecto al funcionario sino inmunidad para protección de la función encomendada a él.

Así entendida la inmunidad, podemos comprender por ella al fuero constitucional. Para mejor entender este tema, precisamos determinar en principio qué funcionarios tienen fuero o gozan de la inmunidad antes descrita. Al efecto, reconoce nuestra legislación como altos funcionarios de la Federación a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Despacho, a los Jefes de Departamento Administrativo, a los Diputados a la Asamblea de D.F., el Jefe de Gobierno del D.F., el Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del D.F.

Por reforma al artículo 110 Constitucional publicada el 21 de agosto de 1996, se incorpora como sujetos de juicio político al Consejero Presidente, a los Consejeros Electorales, Al Secretario Ejecutivo del Instituto federal Electoral,

Mientras los funcionarios antes enumerados estén en el ejercicio de sus cargos, no pueden ser procesados por los delitos del orden común que presumiblemente hubieran cometido. Para poder proceder penalmente en contra de alguno de ellos, se precisa que, conocida la acusación formulada en su contra, la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión de que se trate, declare si ha lugar a ello, en cuyo caso, si la resolución fuere afirmativa, se le desaforará y se le pondrá a disposición de las autoridades judiciales que corresponda para que se le instruya el proceso correspondiente.

Como se verá, primero habrá que desaforar al Diputado o Senador, para posteriormente proceder en su contra; pero puede suceder que se encuentre fuera del desempeño de su cargo de legislador, bien por licencia que hubiere solicitado por el desempeño de un cargo diferente o bien porque sus funciones como legislador hubieren terminado, caso en que automáticamente queda a disposición de las autoridades correspondientes.

Si por el contrario, la Cámara declara que no ha lugar a proceder en contra del funcionario, habrá de suspenderse el procedimiento que se reiniciará en su caso, cuando el inculpado concluya el ejercicio de su encargo, pues la Cámara no prejuzga de la comisión del delito cuyo conocimiento y resolución corresponde a las autoridades judiciales; la Cámara de Diputados, conocidos los antecedentes, sólo declara si procede o no poner al inculpado a disposición de las autoridades judiciales.

El Presidente de la República sólo puede ser acusado de traición a la patria o delitos del orden común y el trámite de la acusación que se hubiere hecho valer en su contra, no se ventilará ante la

Cámara de Diputados sino ante la de Senadores, la que resolverá con audiencia del inculpado. en resolución que es inatacable.

Si el procedimiento seguido en contra de los diputados y senadores concluye con absolución, el inculpado podrá reasumir de inmediato sus funciones; pero en caso de culpabilidad, no se concederá al reo el indulto.

El fuero no protege al funcionario respecto de demandas del orden civil ni se requerirá declaración de procedencia para su ventilación.

Lo anterior porque "El sistema no erige la impunidad de los funcionarios sino sólo su inmunidad durante el tiempo del cargo."⁸⁹

Para proceder penalmente por delitos federales en contra de los gobernadores de los Estados, de los diputados locales o de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados, habrá de seguirse el mismo procedimiento indicado para los funcionarios que enumeramos en primer lugar, pero en su caso la resolución habrá de comunicarse a las legislaturas locales para que procedan como corresponda en el ejercicio de sus atribuciones.

Por reformas al artículo 110 publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de diciembre de 1982 y del 10 de agosto de 1987, se establece en nuestra Constitución la posibilidad de que sean sujetos de juicio político, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del D.F., el Titular del Órgano de Gobierno del D.F., los Magistrados y Jueces del fuero común del D.F., los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones similares a éstas y Fideicomisos Públicos. Las sanciones aplicables en

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada... Op. - Cit.- Pág.- 34.

su caso, pueden consistir en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

El juicio político habrá de iniciarse por denuncia de cualquier ciudadano que bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, lo solicite por la que considere mala conducta, en cuyo caso la Cámara de Diputados procederá a formular la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa la declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes y después de haber substanciado el procedimiento respectivo, con audiencia del inculcado; y la Cámara de Senadores, por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de que se trate, agotadas las diligencias correspondientes y también con audiencia del inculcado, aplicará la sanción que corresponda, mediante resolución que será inatacable.

"Es necesario advertir que de acuerdo a nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión "responsabilidad política " como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; conforme a los dispuesto por el artículo 110. la sanción se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y solo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios. (Si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos Cámaras del Congreso.)"⁹⁰

⁹⁰ Idem.- Pág. 264.

Contrapuestos a los delitos y faltas que hasta ahora hemos tratado, existe otra clase de delitos, la de los oficiales, en los que puede incurrir un funcionario público con motivo del ejercicio del encargo de las funciones que desempeña y que se encuentran protegidas por el fuero.

En el conocimiento de los delitos oficiales intervienen las dos Cámaras la de Diputados como acusadora y la de Senadores como instructora y de resolución.

Escuchando el acusado por la Cámara de Senadores y practicadas ante ella todas las diligencias que sean propuestas y conducentes, debe concluir el procedimiento con una resolución o que condene. En el primer caso concluye la acusación y tendrá la calidad de cosa juzgada; si por el contrario condena, la Cámara de Senadores constituida en gran jurado, aplicará como pena la privación del cargo con carácter definitivo dado que la infracción que origino el procedimiento, fue cometida en ejercicio del propio cargo y además, habrá de condenar al acusado a no poder obtener otro empleo por el mismo tiempo determinado en la ley. Independientemente de lo anterior y para el caso de que el hecho ya juzgado por la Cámara de Senadores implicara la comisión de un delito que tuviere señalada otra pena en la ley, la cámara pondrá al acusado a disposición de las autoridades comunes para que de acuerdo con la ley aplicable, sea juzgado y en su caso condenado o absuelto.

De acuerdo con el artículo 114 Constitucional, la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo puede exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerza el cargo o dentro del año inmediato siguiente.

El artículo 62 de nuestra Carta Magna prohíbe a los diputados y senadores desempeñar durante el periodo de su cargo ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los que pudiera disfrutar sueldo, si no ha obtenido licencia previa para ello; la pérdida del carácter de diputado o senador, es el castigo a la infracción de esta norma. Artículo 63, Perderán también el carácter de diputado o senador, quienes habiendo sido electos para ello, no se presenten a aceptar

su cargo dentro de los 30 días siguientes al que sean llamados, en cuyo caso serán llamados los suplentes y si no lo hacen tampoco dentro del mismo plazo, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

"Por otra parte, es importante destacar que este principio, según una recta interpretación, del artículo, también debe operar en el caso del sector paraestatal, ya que es parte importante del Ejecutivo Federal: sin embargo, en la práctica, en esta rama de la administración pública federal no se observa y, así, muchos legisladores en activo prestan sus servicios en organismos descentralizados del Estado, violando el principio de las incompatibilidades que establece el artículo 62.⁹¹"

En los términos del artículo 64, los diputados y senadores, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten injustificadamente a una sesión.

Es ahora tiempo de hablar, por así convenir en esta capítulo, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de la federación de 10 de agosto de 1987 y dentro de las facultades otorgadas al Congreso en el apartado A del artículo 122 Constitucional, se le autorizó para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, de acuerdo con las bases del propio apartado.

En cumplimiento a lo anterior y de acuerdo con las referidas bases constitucionales, fue publicada el 2 de febrero siguiente, la *Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, en vigor a partir del día siguiente.

Se reconoció a esta Asamblea como un órgano de representación ciudadana a integrarse con 66 miembros, de los cuales 40 a elegirse según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema ya conocido de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos

⁹¹ Idem.-pag.-153.

según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuyos distritos han de establecerse como determine la ley correspondiente.

Deben ser electos cada tres años y por cada propietario habrá de elegirse un suplente. Para poder ser candidato a representante en esta cuerpo colegiado, habrán de reunirse los requisitos contenidos en el artículo 55 de nuestra Constitución, para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59,61,62, y 64 del propio ordenamiento.

Calificará por si las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere.

Está facultada la asamblea para expedir normas de observancia general, obligatorias en el Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como la elaboración y discusión del Código financiero para el D.F., otras mas en materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal., otras más en materia de participación ciudadana en la misma entidad; y podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competencia.

De entre sus facultades también se encuentran las de aprobación en su caso, de los nombramientos del Tribunal Superior de justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal, que hiciera el Presidente de la República en los términos del artículo 73 Constitucional.

Del mismo modo que los senadores y los diputados al Congreso de la Unión, los representantes ante la Asamblea, gozan de fuero y en consecuencia son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y no podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas, como inviolable también, es el recinto en que sesiona la Asamblea de Representantes; son responsables en los términos del Título IV de la Constitución Política y su Ley reglamentaria, por

los delitos que pudieran cometer durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurra en su desempeño.

La Asamblea del Distrito Federal, celebrará dos periodos de sesiones ordinarias. El primero del 15 de noviembre que podrá prolongarse hasta el 15 de enero siguiente y el segundo que se iniciará el 15 de abril y podrá prolongarse hasta el 15 de julio siguiente. En los recesos, estará representada por su Comisión de Gobierno, que a petición del Presidente de la República, o de la mayoría de representantes, podrá convocar a sesiones extraordinarias, debiendo en todo caso y por escrito, precisar el o los asuntos a tratar.

Para poder sesionar legítimamente, deberá contar con un quórum de más de la mitad de sus miembros.

Las primeras elecciones para integrar la primera Asamblea de Representantes, se celebraron el día 6 de julio de 1988.

Cabe destacar, las reformas de los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 119 y 122, publicadas el 25 de octubre de 1993, relativas a la estructura y organización del Departamento del Distrito Federal, que reglamentan lo relativo a contribuir para los gastos públicos, o sea, el pago de impuestos, que deben ser establecidos conforme a la ley, también se señala que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; igualmente, regula la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Legislación para el D.F., así como la organización de los tribunales del Distrito Federal, tal y como se indica en la Exposición de motivos.

“Las reformas constitucionales que se plantean habrán de tener sus primeros efectos para el trienio 1994-1997 respecto del ejercicio de las funciones legislativas para el Distrito Federal por la Asamblea de Representantes, en las materias expresamente conferidas. En tanto que la vigencia

del órgano ejecutivo, jefe del Distrito Federal, será efectiva a partir del mes de diciembre de 1997, como se prevé en el artículo quinto transitorio.

La asunción de las facultades legislativas por la Asamblea que se propone en la iniciativa tiene como fin primario el de permitir el desarrollo del marco de actuación de los órganos que integran el gobierno del Distrito Federal, sin el cual sería inviable el avance democrático que constituye la misma. De este modo, el jefe del Distrito Federal, podría contar, al asumir su encargo, con los instrumentos legales que le permitan gobernar esa entidad, conforme a las bases constitucionales que se proponen en el artículo 122.”

El artículo 122 Constitucional se reformo nuevamente el 22 de agosto de 1996, en dichas reformas se establecen expresamente órganos locales de gobierno para el Distrito Federal de los cuales son la asamblea de legislativa, el jefe de gobierno del D.F., así como el Tribunal Superior de Justicia.

El órgano legislativo se denominará asamblea legislativa, anteriormente asamblea de representantes, que estará integrada por diputados a la asamblea legislativa electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El jefe de gobierno del D.F., anteriormente denominado jefe del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública, será elegido por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura tendrán la función judicial del fuero Común del D.F., en conjunto con los demás órganos que establece el Estatuto de gobierno.

Se4 reduce la competencia del Congreso de la Unión, exclusivamente a legislar en lo relativo0 al D.F., con excepción de las meterías conferidas a la Asamblea Legislativa expedir el Estatuto de Gobierno, legislar en materia de deuda pública, así como dictar disposiciones que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Dispone que al Poder del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos corresponde el de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en los relativo al D.F., en caso de remoción enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del D.F., para lo que el jefe de gobierno del D.F., someterá dicha propuesta a consideración del Presidente de la República.

Se establece como facultad de la Asamblea Legislativa el legislar en materia civil y penal, normar al organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana la defensoría de oficio, el notariado y el registro público de la propiedad y el comercio, así como regular la prestación y concesión de servicios públicos, legislar sobre servicios de transporte urbano, limpia turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros, abastos y cementerios. Aunado a lo anterior, expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función Judicial del fuero común en el D.F., incluye lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos de este órgano.

Además, se adiciona como norma limitativa de la Asamblea Legislativa que dentro de la Ley de Ingresos no podrán incluirse montos de enduedamiento superiores a los autorizados por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y además se incorpora en la facultad para revisar la cuanta pública, que dicho análisis deberá efectuarse por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea Legislativa.

Se establecen requisitos para ser jefe de gobierno, tales como ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos con residencia efectiva de tres años para los originarios del D.F., y de cinco años para los nacidos en otra entidad, tener cuando menos treinta años cumplidos, no haber sido Jefe de Gobierno del D.F., y que la duración en el cargo será de seis años a partir de del día cinco de diciembre del año de la elección. Previendo que en caso de remoción el Senado nombra a propuesta del Presidente de la República un sustituto, en el caso de falta absoluta, por renuncia o por cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará sustituto para terminar el encargo.

Dispone para la organización de la Administración Pública local del D.F., que su demarcación será en órganos político-administrativos, cuyos titulares serán electos a través de sufragio universal.

Dispone para el Poder Judicial local, que en caso de ser necesario cubrir vacantes de magistrados. el Jefe de Gobierno del D.F., someterá una propuesta a la Asamblea Legislativa. la que tomará la decisión.

Los Magistrados deberán ser ratificados por la Asamblea Legislativa.

Se establece que de los miembros de la Judicatura uno será designado por el Jefe de Gobierno del D.F., y otros dos por la Asamblea Legislativa.

2.4.- EL PODER JUDICIAL.

El artículo 94 de la Constitución en vigor, establece que "se deposita el Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Esta forma de organización de nuestro actual Poder Judicial Federal, tuvo sus antecedentes, en el primer intento de Constitución, la de Apatzingán de José María Morelos firmado en 1814, en el que integró el Poder Judicial con un Supremo Tribunal de Justicia que formaban cinco miembros y el tribunal de residencia que componían siete jueces, así como con jueces nacionales de partido y tenientes de justicia, cargos para cuyo nombramiento no se precisaba ser letrado, sino responder a buena reputación y tener patriotismo.

En nuestro primer texto constitucional del México independiente, la Constitución Federal de 1824, depositó el Poder Judicial Federal en una Suprema Corte de Justicia de la Nación compuesta de once ministros que distribuía en tres salas y un fiscal, en tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.

En este cuerpo constitucional ya establecía como requisito para ser miembro de la Suprema Corte, el ser preparado en la ciencia del derecho y tener cuando menos treinta y cinco años de edad, cumplidos al día de la elección; los Tribunales de Circuito se integraron con un juez letrado y un promotor fiscal.

Como un medio para la fortificación del Poder Judicial se determino la inamovilidad de los miembros de la Suprema Corte que serian "perpetuos" en sus cargos y no podian ser separados de ellos, sino en los términos que la propia ley establecía.

En el año de 1836, al triunfo del Partido Conservador en el congreso, se dio un nuevo texto constitucional conocido como las siete leyes, que tuvo como característica destacada, la creación de un cuarto poder, el llamado Supremo Poder Conservador, al que otorgó desmesuradas facultades como poder decretar la nulidad de algunas leyes o decretos expedidos por el Congreso o de actos del Ejecutivo o de fallos de la Suprema Corte, cuando por sí estimara, que fueron contrarios al texto de la Constitución.

En su quinta ley, fue integrado de nueva forma el Poder Judicial, que sería ejercido por una Suprema Corte de Justicia, por Tribunales Superiores de los Departamentos, por juzgados de Primera Instancia y por los de Hacienda. Integró la Suprema Corte con once ministros y un fiscal, considerando también la inamovilidad, salvo los casos contemplados por la propia Constitución.

En el año de 1843, fueron expedidas las Bases de Organización Política de la República Mexicana que organizaron al Estado en un régimen centralista, e integraron al Poder Judicial como la anterior, con una Suprema Corte de Justicia, con Tribunales Superiores de los Departamentos, con Juzgados de primera Instancia y con los de Hacienda.

Los requisitos para la integración de los miembros del Poder Judicial de la Federación, fueron en este nuevo cuerpo constitucional, similares como en el que le precedió, sin embargo creó un

Tribunal Especial (dividido en Tres Salas e integrado por doce miembros diputados y senadores. con el cargo de juzgar a los Ministros de la Suprema Corte.)

En el año de 1847, como resultado del movimiento de la ciudadela, se reunió en un nuevo Congreso Constituyente que a su triunfo, expidió el Acta Constitutiva de Reformas, que con la Constitución federal de 1824 que nuevamente entró en vigor, fue nuevo texto constitucional. En esta Acta de Reformas, se adopto como institución nacional el amparo, para concederlo en su caso, a los habitantes de la República Mexicana en contra de actos de cualquiera de los Poderes que hubieran violado el texto Constitucional. Contuvo la novedad de que el presidente del Alto Tribunal de Justicia, seria la única autoridad que podría reemplazar en sus faltas al Presidente de la República.

Al triunfo de la revolución iniciada en contra del Gobierno de Antonio López de Santa Anna y de acuerdo con el plan de Ayutla, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente que dio como resultado nuevo texto constitucional, promulgado en el año de 1857. En este nuevo cuerpo Constitucional el Poder Judicial fue conformado en tres niveles: una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Distrito y Tribunales de Circuito; La Suprema Corte, la integro con once ministros propietarios y cuatro suplentes; un Fiscal y Procurador General, nombrados todos por elección indirecta y por un periodo de seis años. No contempló la inamovilidad como medio de protección e independencia de los miembros del Poder Judicial y si en cambio fueron afinados los procedimientos del juicio de amparo, consolidándolo como una institución jurídica de protección a la constitucionalidad.

Bajo la vigencia teórica de la Constitución del cincuenta y siete, se sucedieron unos tras de otros, actos de inquietud social como la guerra de tres años que concluyó en el de 1861, como el efímero gobierno de Maximiliano de Habsburgo quién apoyado por los conservadores mexicanos y por el entonces Rey de Francia Napoleón III, instauró la monarquía en nuestro País.

"A la muerte de D. Benito Juárez en el año de 1872, se sucedieron los gobiernos de Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, durante los cuales pocas y no importantes modificaciones tuvo la constitución en materia judicial, y fue hasta el año de 1900, cuando después de ser suprimidos los Fiscales en los Tribunales Federales se integró la Suprema Corte con quince Ministros."⁹²

En nuestra Constitución de 1917 en su artículo 94 establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación:

- a) .- En una Suprema Corte de Justicia;
- b) .- En Tribunales de Circuito: colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y
- c) .- En Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia, a partir de las reformas hechas en el año de 1951 al artículo 94 mencionado, se compone de 21 ministros numerarios que deberán funcionar en tribunal en pleno o en Salas, auxiliados por cinco ministros supernumerarios que formarán una Sala auxiliar.

"Originalmente la Constitución de 1917 organizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación integrada por once ministros que funcionarían en pleno, sistema que aumentó el gran rezago del que ya para entonces adolecía, lo que obligó a reformar el artículo mencionado en el año de 1928, aumentando a 16 el número de los ministros y dividiendo su funcionamiento en tres Salas integradas cada una por cinco ministros o en pleno. Por primera vez se dio competencia por materia a cada una de las Salas, las que se encargaban respectivamente de asuntos de carácter penal, civil y administrativo. Posteriormente, y en el año de 1934, se aumentaron cinco ministros a los ya existentes, para formar una Sala que excluyó de la administrativa los asuntos de trabajo, para hacerse de su conocimiento en exclusiva."⁹³

⁹²Santiago Roel.- Op. Cit.- Pág. 86.

⁹³Felipe Tena Ramírez. - Op. Cit., Pág. 475.

La sala auxiliar, creada en el año de 1951, tuvo como original destino el de ayudar a aminorar el rezago de que adolecía la Suprema Corte en materia civil y posteriormente se amplió a las materias penal y fiscal.

De acuerdo con el texto del artículo 94 referido, las audiencias de la Suprema Corte, ya sea en pleno o por Salas, deben ser públicas, con excepción de aquellos casos en que lo impida la moral o el interés público, en cuyo supuesto deberán ser secretas. Esta exigencia, nacida en la Constitución de 1917, tal vez tuvo como fundamento para el legislador el hecho de que al hacerse pública la votación del ministro, su acuciosidad para fundar su voto y su sinceridad de convicción para emitirlo, deberían ser mayores al hacerlo en público que al hacerlo en privado; sin embargo, han sido a través de la experiencia, mayores las que se han traducido en pérdidas de tiempo que prolongan el despacho de los expedientes.

Los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia se requiere, de acuerdo con el artículo 95 de nuestra Constitución en vigor, una edad mínima de 35 años. Este requisito desde luego es justificado por cuanto se refiere a la edad mínima; efectivamente, será lógicamente después de los 35 años cuando se tenga una madurez de criterio y de conocimientos que garanticen la idoneidad del desempeño de la actividad encomendada al ministro.

Poseer título profesional de abogado con una antigüedad mínima de 10 años, es otra de las exigencias que la constitución establece para poder ser ministro de la Suprema Corte, requisito que por sí solo se explica y justifica, dado que sólo podrá dar correcta interpretación de la ley, quien tenga conocimiento de la misma y será precisamente el licenciado en derecho, con diez años de experiencia cuando menos de antigüedad, quien tenga un mínimo de conocimientos bastantes para desempeñar tan alto cargo en tan alto tribunal.

El propio artículo, como complementario de los anteriores, exige, además, como requisito para ser nombrado ministro de la Suprema Corte, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno

ejercicio de sus derechos políticos y civiles, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Por último impone la Constitución el requisito de haber residido en el país durante los dos años, anteriores al día de la designación.

Para la mejor administración de justicia, la Constitución ha protegido a los ministros de la Corte y demás altos funcionarios del Poder Judicial Federal, en la percepción de sus emolumentos, estableciendo en su artículo 94 que "la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo". De esta manera la Constitución garantiza una independencia de los funcionarios, que los libera del temor que pudieran representar los otros poderes si estuvieran en posibilidad de reducir sus sueldos para presionarlos.

Así mismo, los funcionarios del Poder Judicial Federal, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, están protegidos en el ejercicio de sus funciones, por un principio de independencia completa para mejor desempeño de su cargo.

Al respecto, Don Emilio Rabasa uno de los mas decididos defensores de la inamovilidad del funcionario judicial. En el año de 1917 fue admitida, y fue hasta el año de 1934, en que una reforma constitucional la suprimió; en el año de 1944 se reformó nuevamente la Constitución y se restableció la inamovilidad judicial, la que por reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 se reforma el párrafo correspondiente del artículo 94 Constitucional y establece la duración de quince años en el encargo, teniendo derecho al termino de su periodo a un haber por retiro.

Por reformas a los artículos 94 y 97 Constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* de la federación de 10 de agosto de 1987, se determinó que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, sólo podrán ser removidos de su puesto en los términos del título cuarto de la propia Constitución y que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, y si después de esta lapso si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de ellos de acuerdo con el referido título cuarto de nuestra Ley Fundamental, que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Por último es conveniente destacar la que el Maestro Daniel Moreno sustenta en relación propiamente al Poder Judicial, "La doctrina ha discutido mucho respecto si el Poder Judicial es un verdadero poder; consideran algunos que se trata nada más de una rama del Poder Ejecutivo. En tiempos pasados, John Locke le negó la categoría de Poder; en Cambio, el escritos clásico de la División de Poderes, Montesquieu, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales en el orden constitucional, que consideró esencial tuviese la División de Poderes, uno de ellos el Judicial."⁹⁴

Y continúa el Maestro Moreno: "Es cierto que el Poder Judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece de mando, no posee la fuerza material; incluso para la ejecución de sus resoluciones se requiere el auxilio de otro poder."⁹⁵

Las facultades constitucionales con que está investida la Suprema Corte se refiere primordialmente, como es lógico y natural, a los dos tipos de funciones jurisdiccionales en que se desenvuelve el poder de imperio del Estado Federal mexicano, a saber, la judicial propiamente dicha, y la de Control Constitucional, realizando también actos administrativos dentro del marco competencial que le asigna la Constitución.⁹⁶

⁹⁴Daniel Moreno.- Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Pax-México, México 1976. Pág. 483.

⁹⁵Ignacio Burgoa.-cfr. Pág. 776.

La anteriormente citada reforma Publicada el 31 de diciembre de 1994. respecto de los artículos 21, 55, 73, 76, 89, 94, 108, 110, 111, 116, 122 y 123b Constitucionales, el Poder Judicial Federal fue objeto de cambios de un carácter profundo, al establecer en su artículo 94:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

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

En su párrafo noveno establece: “Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento tendrán derecho a un haber por retiro.”

El artículo 96 párrafo I, Constitucional establece:

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

Por la gran importancia que establecen los artículos correspondientes al tema, en el capítulo cuarto del presente trabajo se aborda con más detalle.

2.5.- EL CONSTITUYENTE DEL 17' Y SU PENSAMIENTO

En este apartado trataremos de dejar una clara idea del porque la importancia de los planes revolucionarios y vertientes ideológicas que nutrieron la Constitución del 17'. con el fin único de tener un antecedente del pensamiento, y el resultado plasmado en los artículos que componen nuestra Carta Magna, es aquí donde tenemos la oportunidad de ver la importancia de los ideales llevados hasta las últimas consecuencias en favor de las mayorías.

1.- PROGRAMA Y MANIFIESTO DEL PARTIDO LIBERAL DE MÉXICO DE JULIO 1° DE 1906. SAN LUIS, MO. E.U.A.

Este programa fue firmado por los liberales que se habían refugiado en San Luis Missouri, Estados Unidos de Norte América.

Las ideas básicas de este plan, fueron incluidas e incitas en la Constitución de 1917 y son las siguientes:

- a) .- Libertad de prensa y de palabra (la cual obviamente había sido eliminada durante el periodo de Díaz);
- b) .- Mayor responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio administrativo (viejo trasunto de las ideas de Morelos en los "Sentimientos de la Nación");
- c) .- Multiplicación de escuelas primarias;
- d) .- Obligatoriedad para la educación primaria y laicismo en la enseñanza en todas las escuelas oficiales mexicanas.
- e) .-Control de la iglesia Católica para evitar su interferencia política en el país;
- f) .- Leyes para regular el régimen de los factores de la producción;
- g) .-Mínimas horas de trabajo (ocho horas);y pago por accidentes de trabajo y descanso obligatorio para los trabajadores.
- h) .- Igualmente se buscaba en este plan y manifiesto, lograr que el juicio de amparo fuese más practico en beneficio ciudadano; y

i) .- Reforzar el gobierno municipal.

Este plan fue firmado por Antonio Y. Villares, Juan Sarabia, los hermanos Flores Magón, etc.

2º.- PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ.

20 DE NOVIEMBRE DE 1910

SAN LUIS POTOSÍ.

Este plan fue elaborado en San Antonio, Texas, E.U.A., también por otro lado de importantísimos revolucionarios mexicanos, encabezados esta vez por D. Francisco I. Madero.

Este era un plan militar para convocar a la revolución obvias implicaciones de orden político. Lo firmo el mismo Madero en Octubre de 1910 y debería de tener aplicación el 20 de noviembre del propio año. Por eso el aniversario de la Revolución Mexicana se celebra cada año en el día aludido del penúltimo mes del año.

En términos generales, este plan especificaba lo siguiente:

- a) .- Que la lucha entre Porfirio Díaz y de su régimen gubernamental debería ser, de tal suerte, que lograra reconquistar la soberanía del pueblo mexicano; y
- b) .- Que la única fuente del poder público en México debería ser derivada de la voluntad nacional y popular.

Además, dos fueron los puntos sustanciales en que Madero anticipó la necesidad de reformar la Constitución de 1857.

Dijo el Apóstol de la Democracia en el propio plan:

- a) .- " Tomo provisionalmente la presidencia de México mientras que el país escoge a sus Gobernantes correspondientes ";y
- b) .- " Es necesario reformar constitucionalmente todas las leyes que Porfirio Díaz y su administración promulgaron".

**4.- PLAN DE AYALA DE NOVIEMBRE 28 DE 1911.
AYOXUSTLA, EDO. DE MORELOS.**

Zapata fue uno de los Generales que en el sur combatió en favor de la Revolución Mexicana. Era un campesino que no sabía leer ni escribir. Sin embargo, poseía una inteligencia intuitiva y genial y tenía excelentes consejeros, especialmente del magisterio rural mexicano. Al principio luchó Zapata en favor de la Revolución maderista. Tiempo después, consideró que don Francisco I. Madero no había atacado los problemas agrarios en el país y se volvió en su contra. En tal virtud, propuso básicamente en los artículos 6,7,8 y 9 de su plan denominado de " Ayala " una forma rudimentaria de ocupación y expropiación de tierras que estaban en manos de los grandes terratenientes. Aún no se encontraba la fórmula del artículo 27 Constitucional y los artículos del citado plan constituían una forma posible de agrarismo que fue perfeccionada después hasta lograr la situación que guarda tan importante artículo en la Carta Magna.

**4.- PLAN DE GUADALUPE. 26 DE MARZO DE 1913
HACIENDA DE GUADALUPE, COAH.**

Madero fue Presidente de México después de que Díaz había abandonado el país. Su estancia en la Presidencia sin embargo, fue efímera. Duró únicamente del 6 de noviembre de 1911 al 22 de febrero de 1913, en que fue arteramente asesinado por ayudantes del Gral. Victoriano Huerta con la complicidad de Henry Lane Wilson.

Después de que Madero murió, Carranza formuló -para rescatar la legalidad- un plan denominado " Plan de Guadalupe."

Este plan básicamente contenía las siguiente preposiciones:

- 1º .- Derrocar al Gral. Victoriano Huerta como usurpador de la Presidencia de México, por considerar espurio su advenimiento al poder; y
- 2º .- Formar una milicia o un cuerpo de ejército denominado " Constitucionalista " cuyo primer jefe seria el propio Venustiano Carranza.

5.- ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE. 12 DE DICIEMBRE DE 1914. VERACRUZ, VER.

Este Plan fue modificado tiempo después y le fueron adicionados algunos aspectos de índole social. El artículo 2º de la enmienda al Plan de Guadalupe, dice fundamentalmente: que Venustiano Carranza, en su carácter de primer Jefe del Movimiento y del Ejército Constitucionalista, debería tomar toda clase de medidas y disposiciones, así como expedir toda clase de leyes reglamentarias, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas de México, mientras que durara la lucha en contra del usurpador, con el fin de :

- a) .- Llevar a cabo la expedición de leyes agrarias para hacer minifundios, en contraposición a los latifundios de los cuales eran dueños unas cuantas personas en el país;
- b) .- Disolver los latifundios;
- c) .- Hacer leyes que beneficiaran la condición de los peones rurales;
- d) .- Hacer leyes que beneficiaran al trabajador;
- e) .- Realizar todas las leyes relativas al petróleo, aguas de propiedad nacional, maderas y toda clase de recursos naturales del país.

Después de estas importantes declaraciones añadidas al Plan de Guadalupe, se declaraba en el propio Plan, que Carranza llamaría a elecciones generales en las legislaturas de los Estados con el propósito de modificar la Constitución vigente, que a la sazón regia al país y que había sido promulgada en 1857.

7.- DECRETO QUE REFORMA ALGUNOS ARTÍCULOS DEL PLAN DE GUADALUPE. SEPTIEMBRE 15 DE 1916.

MÉXICO, D.F.

Una vez enmendado el Plan de Guadalupe, Carranza promulgo (en pleno periodo revolucionario) un decreto que llamó "Constitución y sus Reformas," en donde citaba a un congreso Constituyente en el cual él presentaría un nuevo proyecto de Constitución.

8.- LEY DE 6 DE ENERO DE 1915. VERACRUZ, VER.

Como consecuencia y cumplimiento del decreto de 12 de diciembre de 1914, que señalaba que se iba a poner en vigor todas las leyes y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, surgió la ley de 6 de enero de 1915, que Carranza expidió en Veracruz, y que se refiere a la " Restitución y Dotación de Ejidos ".

Esta ley, indica el despojo que se había llevado a cabo respecto a terrenos pertenecientes a los indígenas y campesinos en el país. Igualmente, habla del estado de miseria y servidumbre en que vivía esa importante y extensa clase social, la cual poco a poco se ha ido reivindicando gracias a la Revolución Mexicana.

La Ley del 6 de enero de 1915 dice así:

" Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos de la propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el gobierno colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que, a pretexto de cumplir con la ley de 15 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores..."⁹⁷

" Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la

⁹⁷Santiago Roel.- Op. Cit., Pág. 46

propiedad rural del resto del país en pocas manos. no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otros recursos para proporcionarse lo necesario para su vida que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes. trayendo esta como resultado inevitable el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido o vive todavía".⁹⁸

" Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto elemental de injusticia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres..."⁹⁹

" Que el mundo de prever a la necesidad que se acaba de apuntar no puede ser otro que el facultar a las autoridades militares superiores que operan en cada lugar para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país..."

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Art. 1º.- Se declaran nulas:

I. - Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local..."

II. - Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, agua y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1870 hasta la fecha, con las cuales hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento de cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos."

Art. 3º.- Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos....podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para

⁹⁸Ibidem.. Pág. 47.

⁹⁹Ibidem.. Pág. 49.

reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuanta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto..

“Constitución Reformas.- H. Veracruz, enero 6 de 1915. Venustiano Carranza”

Esta ley que restituía las tierras, no fue bastante para resolver el problema y se crearon en consecuencia dotaciones de terrenos para construir ejidos. “Se creo la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones locales y Comités ejecutivos que deberían dar cumplimiento a la Ley Agraria.”¹⁰⁰

Esta ley influyó notablemente en la redacción posterior del art. 27 Constitucional. la ley citada, es la más conocida e importante de las leyes agrarias en México. Sin embargo, existe otra previa a la citada, expedida en Durango, por Pastor Rouaix (Diputado Constituyente de 1917) en la cual se anticipan todas las consideraciones agrarias en materia social y legal. Es menos conocida que la de Carranza.

Como quiera, Pastor Rouaix Constituyente del 17’ formó parte integrante e influyó notablemente en la redacción del artículo 27 Constitucional que nos rige.

Convocado y establecido el Congreso Constituyente en Querétaro, D. Venustiano Carranza, se dirigió a la Asamblea correspondiente en el teatro conocido hoy como de la “República” el día primero de diciembre de 1916. haciendo una extensa exposición de motivos respecto a la nueva Constitución que sujetaba a la consideración de los Constituyentes convocados al efecto para su análisis, discusión y aprobación en su caso, que en capítulos anteriores se han comentado.

Es decir: La consecuencia de la discusión, aprobación y promulgación de la Constitución actual que nos rige, consistió, como lo señala el ilustre Maestro Felipe Tena Ramírez, en un cambio clásico de entender una Constitución, para incluir un nuevo y moderno concepto relativo a la justicia social y no exclusivamente a la forma individualista, como originariamente se entendían los sistemas Constitucionales hasta entonces conocidos.

¹⁰⁰Felipe Tena Ramírez, - Op. Cit. 450.

CAPITULO III.

EL PODER EJECUTIVO Y SU RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO.

3.1.- FACULTAD EXTRAORDINARIA PARA QUE EL EJECUTIVO LEGISLE.

En México el Poder Ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo faculta para ello la Constitución.

No hay que olvidar que el artículo 49 Constitucional; que ya hemos analizado anteriormente, consagra el principio de separación de poderes, diciendo que : " El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..." y consigna además la protección al principio al ordenar : " No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Como se observa el propio artículo es el que da a conocer las excepciones a la protección del principio de separación de Poderes.

Ahora bien, cabe la pregunta, ¿ por que? Se hacen excepciones y permiten al Ejecutivo legislar. las razones más importantes son:

- a) En épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas:
- b) El Ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico y
- c) El Poder Legislativo se ocupa de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del Ejecutivo.

La Constitución federal establece que el titular del Poder Ejecutivo puede legislar los siguientes supuestos:

- I. - Los casos de emergencia, según el artículo 29 Constitucional permite que en casos de emergencia o graves el presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al Congreso o en su caso a la Comisión permanente, que se suspendan las garantías individuales. El Congreso y sólo él podrá también conceder las "autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Aquí donde el Congreso Autoriza al Ejecutivo para que en casos de emergencia pueda legislar, con la finalidad de " Hacer frente rápida y fácilmente a la situación", al respecto el Dr. Jorge Carpizo, nos señala que "Únicamente se puede conceder al presidente de la república facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La correcta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz"¹⁰¹

- II. - Las medidas de salubridad, artículo 73, fracción XVI, establece que el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaria de Estado, y sus disposiciones serán obligatorias en el país. Las medidas que el consejo ponga en vigor en lo que se refiere a la campaña contra el alcoholismo y a la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las

¹⁰¹Jorge Carpizo. - Op. Cit.- Pág. 101.

expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el Congreso en los casos que le competan.

El inciso 2º de la fracción en cuestión, faculta a la Secretaría de Salud a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, diste de inmediato las medidas preventivas indispensables reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República, debemos dejar claro que el Consejo de Salubridad General tiene facultades, y no vamos a discutir la naturaleza y alcances de esta, función, ya que es diáfano este punto en nuestra constitución, mismo que se reitera en el artículo 2º del Código Sanitario de 1973: "Las disposiciones generales del consejo serán obligatorias en todo el territorio Nacional..."

III.- El artículo 76, fracción I y el 89, fracción X, Constitucionales, establecen la facultad que tiene el Ejecutivo para celebrar tratados internacionales con la ratificación del senado, y de conformidad con el artículo 133 de del orden jurídico mexicano. nuestra ley fundamental, los tratados internacionales son parte del orden jurídico mexicano.

En los tratados internacionales cuando el presidente tiene a bien suscribirlos, en las reglas generales que contienen son de aplicación interna, por lo tanto éste se traduce en uno de los medios por el cual el Ejecutivo puede legislar.

3.2.- LA TRASLACION DE LAS CÁMARAS, EN CASO DE DIFERENCIA EN CUANTO AL TIEMPO, MODO Y LUGAR.

El artículo 68 Constitucional, establece que las Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en

cuanto al modo, tiempo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Lo que podemos observar en la disposición anterior es que el Presidente de la República pasará a ser mediador de ambas Cámaras teniendo facultad para otorgar un voto de calidad, por decirlo de una forma.

Ahora bien, una vez que se presente la diferencia entre las Cámaras se tiene la consigna Constitucional de que no podrán dejar de sesionar por más de tres días sin el consentimiento de la otra, dando la certeza a la ciudadanía que representan de que no quedarán sin funciones el Poder Legislativo.

También se debe observar el artículo 44 de la Constitución, que establece: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el estado del valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

Es casi obligado decir que este ordenamiento no presenta alguna problemática, en el entendido de que la Constitución le confiere al Ejecutivo la facultad, para poder dirimir cualquier posible discrepancia entre las dos Cámaras, con la intención de que se dejen de problemas de forma cuando en verdad lo importante sería el que se llevan acabo las sesiones correspondientes.

3.3.- LA PRESENTACIÓN DEL INFORME PRESIDENCIAL.

En principio, la idea de que el Poder Ejecutivo rinda un informe de labores ante el Poder Legislativo, se origina en Inglaterra, posteriormente pasará a Estados Unidos de América, de donde es retomada por varios países.

En México, la constitución hace del informe presidencial un mandato, el cual debe cumplirse año tras año. Además, dicho informe se ha convertido en un acto político de primera magnitud, tanto por el contenido como por la forma que reviste.

El artículo 69 Constitucional señala : "A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria."

Para cumplir con el mandato del artículo 69, que se acaba de transcribir, como se observa, tan solo bastaría que el Presidente llegara ante el Congreso, y en esta visita que la Constitución impone, entregara unas cuantas cuartillas sobre el estado general del país, ya que todo lo demás es cosumbre o se encuentra regulado en una ley ordinaria que es el Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión.

Carpizo señala: "en el informe Presidencial, 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 una parte del mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales del país."¹⁰²

¹⁰²Jorge Carpizo.- Op. Cit. Pág. 114.

Se establece también en el artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión, que al discurso presentado por el Presidente en la apertura de las sesiones del Congreso de la Unión, el presidente de esta última, responderá en términos generales; como se ha visto durante años esta contestación al discurso se ha caracterizado por los elogios vertidos al primer mandatario.

3.4.- EN LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Las facultades y obligaciones del Poder Legislativo, de acuerdo con el Artículo 73 Constitucional son:

"I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;..."

"II. Derogada."

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

"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. Derogada."

"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 conocer 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 del sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. 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 , al rendir la cuenta pública;

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

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

- "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 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 deba 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 deban imponerse;
Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando tengan conexidad con delitos federales;"
- "XXII. Para conceder amnistías 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 en el 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, secundaria 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 todo 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 el 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 sus 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 debe sustituir al Presidente de la República, ya que 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..."

"XIX. 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 participaran 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 impuestos 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 Municipios en el ámbito de respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo veintisiete 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 se establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y 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 ecológico;"
- "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 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."

Al respecto podemos apreciar que el artículo establece como atribuciones del Congreso de la Unión, en su competencia federal las de naturaleza legislativa, administrativa y electoral, en los siguientes términos:

Facultades Legislativas: Se traducen como leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a las personas jurídicas cuyas conductas corresponden a los supuestos e hipótesis determinados por las propias leyes, atendiendo a los ámbitos y a las materias siguientes:

I.- Para la creación y suspensión de empleos públicos del propio Congreso, del Poder Ejecutivo y del Poder judicial (Fracción XI).

Para leyes relativas a la organización Consular; para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (Fracción XXIV)

Así como también las denominadas facultades implícitas, por virtud de las cuales el Organismo Legislativo Federal podrá expedir todas las leyes que sean necesarias para que los Poderes de la Unión puedan hacer efectivas sus facultades.

II.- Materia Tributaria: Con base en los principios que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Señala las actividades que pueden ser gravadas mediante las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. (Fracción VIII)

- Compete al Congreso establecer contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27.

- Sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.

- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especial sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (Fracción XXIX).

También en otras actividades complementarias relacionadas con hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, energía nuclear, etcétera. (Fracción X).

III.- **Materia Patrimonial:** Las leyes que en esta materia puede expedir el Congreso, atienden a la preservación del patrimonio nacional y a una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales, así como a otras actividades que la propia constitución califica de estratégicas y prioritarias.

También se incluye la legislación relativa al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción Federal, y las reglas relativas a la ocupación de terrenos baldíos, entendiéndose por éstos, aquellas porciones del territorio nacional que no han sido reducidas a propiedad privada o a usos públicos de los Municipios, Estado y Federaciones

IV.- **Materia Económica:** Dentro de este rubro encontramos que las facultades del Congreso se manifiestan de tres maneras: De control financiero respecto del Ejecutivo, Normatividad monetaria, y de Rectoría y Desarrollo Económico.

El Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regulación monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en casos de una emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías en términos del artículo 29 constitucional. Fuera de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el presidente de la República contravendría los principios constitucionales. (Fracción VIII)

- El órgano Legislativo Federal también está facultado para establecer la legislación para la intermediación y servicios financieros (Fracción X).

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

En el ámbito de la rectoría y desarrollo económicos, las leyes que el congreso está en posibilidad de expedir, se refieren a la planeación nacional del desarrollo económico y social (Fracción

XXIX-D), al abasto y control de áreas económicas (Fracción XXIX-F). expedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los estados (Fracción IX).

V.- Educación y Cultura: Las leyes en este rubro se refiere a la reglamentación sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, asimismo, las que permitan encaminar la distribución conveniente entre los estados la federación y los municipios, el ejercicio de la función educativa y también en relación con las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, siempre de acuerdo con los principios que se contemplan en el artículo 3º constitucional (Fracción XXV).

VI.- Salubridad: La facultad del Congreso de expedir las leyes relativas a la salubridad general de la República, tomando en cuenta las premisas que el párrafo tercero del artículo 4º constitucional consigna en el sentido de que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, satisfactor que hace concurrir a la federación y a las entidades federativas. (Fracción XVI).

La fracción que se comenta da lugar al Consejo de Salubridad General dependiente del Poder Ejecutivo, que constituye un órgano que está facultado para emitir disposiciones generales y obligatorias en materia de salubridad.

VII.- Trabajo y Previsión Social: En este rubro el Congreso esta facultado par expedir las leyes relativas a la parte del derecho social que atiende a las relaciones laborales y a la previsión social, que se relaciona en el apartado A y B del artículo 123. Las cuales no podrían ser eficaces sin las leyes que permitan su aplicación a casos concretos. (Fracción X).

VIII.- Vías Generales de Comunicación: Cuando estas vías de comunicación involucren a dos a más entidades federativas, adquieren la generalidad suficiente para que corresponda al Congreso de la Unión, la facultad de expedir las leyes correspondientes, las cuales deben comprender la actividad estratégica de postas y correos (Fracción XVII).

IX.- Defensa Nacional: El Organismo Legislativo tiene la facultad de expedir las leyes que declaren el estado de guerra en relación con otras potencias (Fracción XII).

Existe también la facultad de expedir las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y aquellas que posibiliten la Organización de la Guardia Nacional. (Fracciones XIII y XV).

X.- Comercio.- sobre este rubro se faculta al Congreso para legislar en materia comercial, para que no exista tanta diversidad de leyes que las legislaturas de los estados produjeran, y provocaran el entorpecimiento de los mercados comerciales. Por lo que se da al Congreso la facultad de legislar en toda la República. (Fracción X).

XI.- Materia Poblacional.- En este rubro se hace necesaria una legislación que permita determinar los criterios relativos a las calidades y a los extranjeros, de los ciudadanos, de los emigrantes, de los inmigrantes y de las políticas que en otros tiempos fueron prioritarias para colonizar el vasto territorio nacional.

Es el Congreso de la Unión quien dispone de las facultades para emitir las leyes correspondientes (Fracción XVI).

XI.- Otras Materias.- El Congreso está facultado para el establecimiento de normas para los delitos de competencia federal (Fracción XXI), a la expedición de normas relativas a la amnistía por delitos federales (Fracción XXII); y a las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales (Fracción XXIX-B).

Facultades Administrativas.- Dicha función del congreso es cuando realiza actos específicos que no implican la producción de normas Jurídicas Generales, Abstractas e Impersonales, como es el caso de la admisión de nuevos Estados y de la formación en el territorio de otras entidades federativas de otros Estados. (Fracciones I y III). En este mismo rubro se encuentra la facultad

que tiene el Congreso para resolver las diferencias que se produzcan entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversias.

Así como también el Congreso de la Unión podrá dar licencia para que el Ejecutivo se ausente de su cargo (Fracción XXVI).

Como también hacer efectiva la renuncia que presentase el Presidente de la República. (fracción XXVII)

También esta facultado para cambiar de residencia a los poderes de federales, esto es, de trasladar la capital federal a otra parte del territorio nacional. (Fracción V)

Facultades Electorales: - En los casos de las faltas temporales o definitivas del Presidente de la República, corresponde al Congreso de la Unión constituido en colegio electoral el designar, según sea el caso, el presidente interino o al sustituto, en la inteligencia que de acuerdo a los artículos 84 y 85 constitucionales, de no encontrarse en sesiones el órgano legislativo cuando acontezca la falta temporal o definitiva del presidente de la República, corresponderá a la Comisión Permanente del Congreso General, la designación según sea el caso, del presidente interino o presidente provisional.

Ahora bien el Congreso de la Unión se integra por dos cámaras a saber : Una de senadores y otra de diputados, y este crea básicamente, la legislación que ha de regir para la población.

Básicamente el Congreso de la Unión, es la entidad bicameral en la que se deposita el Poder Legislativo Federal, esto significa que la que función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta conocidas como leyes en sentido material, ya sea formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Por otro lado, cabe señalar aquí que el Poder Ejecutivo Federal, también interviene en la elaboración de la legislación federal, en las etapas de la iniciación, sanción y promulgación de leyes.

En otro orden de ideas, debe apuntarse que la doctrina constitucional ha señalado la existencia de una ventaja teórica, que tienen los sistemas que establecen un poder Legislativo Federal bicameral, sobre sistemas unicameralistas.

“En primer término, se ha señalado que la división del Poder Federal en dos cámaras debilita este poder que, de residir en una sola cámara, sería demasiado poderoso en relación con el Poder Ejecutivo, lo cual resultaría en un sojuzgamiento políticamente inconveniente de este último con respecto al primero.

En segundo término, se ha considerado que de surgir una confrontación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la existencia de dos cámaras permitiría la resolución del conflicto mediante la intervención mediadora de la cámara no involucrada en dicho conflicto.

En tercer lugar, se ha señalado que dada la gran importancia que tiene la función legislativa para el desarrollo integral del país, es conveniente que la iniciación, discusión y aprobación de leyes se haga con la mayor prudencia posible y mediante previas meditaciones sobre la conveniencia de dichas leyes que se adopten en área del bien social”¹⁰³

En nuestro país, se ha considerado que el hecho de establecer la legislación que la comunidad para tener una seguridad jurídica, es un asunto de poder público muy delicado, de ahí, que dentro de lo que es la elección por parte de la población, ésta interviene directamente para nombrar a sus representantes tanto a esa asamblea general llamada la de Diputados o la cámara baja y otra que es el Senado que en su momento determinado será dado en representación estatal para que exista un cierto equilibrio en lo que es la representatividad; así, si un estado tiene pocos distritos y está escasamente representado en la diputación, necesariamente tendrá un igual número de

¹⁰³Andrea Sánchez.- Comentarios del Artículo 50 Constitucional; dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada U.N.A. M., México 1985, Pág. 129.

representantes llamados senadores ante ese órgano titular del Poder Legislativo llamado Congreso de la Unión.

Ahora bien, mucho hemos hablado de lo que es la seguridad jurídica y la alta función de legislar, para tomar en cuenta debidamente la función legislativa, es necesario dar una definición de lo que es la seguridad jurídica para entender el contenido de dicha función.

Así, la seguridad jurídica es la garantía de que una situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia, regulares, legítimos y conforme a la ley.

Gracias a la integración del Estado y que la soberanía radica esencialmente en el pueblo, éste, para lograr que exista el derecho que proporcione la organización de la comunidad, establece un poder Legislativo y además, lo elige para representar a la sociedad, teniendo ésta derechos y obligaciones, y si en algún momento se ven infraccionados o violados sus derechos, la misma legislación, el mismo Poder Legislativo ha establecido un ordenamiento procedimental para lograr esa protección y reparación de los daños cometidos por la infracción.

Pero la ley no llega hasta ahí, la legislación, también respeta la garantía de audiencia de aquel que ha infringido al derecho, y por lo mismo, le otorga su seguridad jurídica al darle una garantía de ser oído y vencido antes de cualquier cambio de su situación judicial.

Así, la unión de estas representaciones que en un principio provenían de los intereses opuestos entre lo que es el proletariado y los propietarios, en nuestro país va a llegar a tener una esencia de representación proporcional, garantizando que los estados pequeños puedan estar debidamente representados.

Consideramos que toda esta misión parlamentaria de hacer la ley y estar esta misma representada por la idea del pueblo, ya que todos y cada uno de los ciudadanos pueden elegir de manera directa

y por sufragio universal y secreto. a una persona que los ha de representar para el efecto de que esta se dedique a hacer las leyes que la comunidad necesita, es sin duda en la Cámara de Diputados, en donde se nota con mayor precisión esa situación de la representación de la soberanía en el Poder Legislativo.

Podemos decir que este principio de representación va a partir directamente de la idea soberana del pueblo, así, el Maestro Eduardo Andrade Sánchez, nos explica lo siguiente: "La nueva función de la idea de representación, según la cual, ya no se trata de hacer valer los intereses específicos, sino permitir la manifestación de la voluntad del pueblo como titular de la soberanía. Esta idea sustentada en la consideración, definida por Rousseau de que cada ciudadano era titular de una parte alicuota de la soberanía, es decir, estaba fraccionada entre todos los integrantes del pueblo. A esta teoría le llama Duverger, de la representación fraccionaria, aunque quizás con más propiedad se la podría denominar de la Representación Ciudadana, pues estima que son los ciudadanos considerados individualmente quienes se hacen representar".¹⁰⁴

No podemos omitir si estamos hablando del Congreso de la Unión, abordar un poco más lo referente a la Cámara de senadores o Cámara Alta; es evidente que esta se origina de aquella representatividad de las élites económicas, suficientemente fuertes para gobernar al país. Es el Senado de la República, es donde tradicionalmente, se va a representar necesariamente, no los intereses económicos de una pequeña fracción de la población; ya no, sino que actualmente representa o intenta guardar ese equilibrio en el principio de representatividad, para el efecto de que los estados que tengan una pequeña proporción de diputados o distritos puedan estar plenamente representados, de tal forma que en Senado, independientemente de ser una de las instancias en el procedimiento de la elaboración de la legislación, también forma parte de esa estructura de la división del Poder, formando un todo junto con la Cámara de Diputados : el llamado Congreso de la Unión, titular del Poder Legislativo.

¹⁰⁴Ibidem.

Quando el Congreso de la Unión, llámese Cámara de diputados y de Senadores, esta en receso, esto es, no esta en sesiones de debate, sino que los diputados se encuentran en sus distritos, tal vez preparando iniciativas o simple y sencillamente en otras ocupaciones, se establece una Comisión Permanente para atender asuntos específicos.

El Congreso de la Unión debe de reunirse a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar el primer periodo de sesiones extraordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Así, en cada periodo se ocupará del estudio, discusión y en su caso, de la votación y aprobación de las iniciativas de leyes y resoluciones o asuntos que le correspondan.

En el artículo 79 Constitucional se establece:

“la comisión además de las atribuciones que expresamente le confiere esta constitución tendrá las siguientes:

- I. - “Prestar su consentimiento para el uso de la guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV.”
- II. - “Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;”
- III.- “Resolver los asuntos de su competencia: recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámaras a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;”
- IV.- “Acordar por si o a propuesta del ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara , a sesiones extraordinarias. Siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias .”
- V. - “Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el Presidente de la República.”

- VI.- "Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta."
- VII.- "Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de Ministros. Agentes diplomáticos. Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza arrea nacionales, en los términos que la ley disponga:"
- VIII.- "Conocer y resolver sobre las solicitudes de la licencia que le sean solicitadas por los Legisladores y;"
- IX.- "Derogado".

Como se puede apreciar básicamente, va atender aquellas circunstancias de que la administración Pública Federal deba requerir para el efecto de que esta no se detenga y logre su dinámica. Así, esta comisión permanente será el órgano en el cual no exista la representatividad como en el congreso, pero va atender las funciones necesarias que el Poder Legislativo realiza no en una manera permanente, como lo sugeriría el nombre, pero si cuando el congreso no este reunido en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Ahora es turno de hablar de acuerdo al artículo 77 Constitucional, de lo que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, realizar lo siguiente:

- I. - "Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;..."
- II. - "Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión. por medio de comisiones de su seno;..."
- III.- "Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y..."
- IV.- "Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

3.5.- EL PROCESO LEGISLATIVO

Al analizar el régimen político mexicano, algunos teóricos han detectado algún matiz parlamentario en el caso del refrendo, "mecanismo jurídico-administrativo que apareció por primera ocasión en la Carta Magna española de 1812. Esta norma desde entonces no pudo rebasar el ámbito del Poder Ejecutivo ni extenderse en los actos de los poderes Legislativo y Judicial."¹⁰⁵

En cambio en la Gran Bretaña dicho mecanismo refrendario, fue utilizado en todos los ámbitos de gobierno. En efecto, fue implantado para indicar la responsabilidad política de cualquier ministro ante los actos del soberano. Así por ejemplo, durante la dinastía de los Estuardo con el refrendo se identificaba al ministro que realizaba tal acción política-administrativa, quien en su caso podía ser acusado por incumplimiento ilícito ante la Cámara de los Comunes y ser retirado de su cargo sin la anuencia del Jefe de Gobierno, característica que hasta la fecha prevalece.

En la práctica en el caso mexicano el refrendo ha servido solamente como una herramienta jurídica para limitar la participación del Poder Ejecutivo.

En la Constitución de 1917 en el artículo 29, se observa el único caso en que puede intervenir el Gabinete en coordinación con el Presidente : "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión , y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación."

¹⁰⁵ Sáenz, Arroyo José. - El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. - Pág. 43

Por otro lado, en la práctica administrativa ordinaria, la decisión de tipo asamblea ha generado un desconcierto y desconfianza en los mismos miembros del Gabinete, quienes a falta de una dirección central han propuesto soluciones de tipo personal o de pequeños grupos, lo que ha dado como resultado que el Presidente mexicano está perdiendo el control de las acciones sustantivas.

Otra aplicación del uso del Gabinete de carácter parlamentario, es la comparecencia de los funcionarios de las Secretarías de Estado y de las Empresas Paraestatales ante el Congreso de la Unión. Aquí se demuestran algunas incongruencias de fondo, ya que al final de tales comparecencias a pesar de hacerse aparentemente de manera independiente los resultados deben hacerse del conocimiento del Presidente, por ser éste el único responsable político de la administración federal. Ocurre que la presencia del funcionario en cuestión ante la cámara es una tarea improcedente al estar sujeto jurídicamente el último dictamen al Ejecutivo Central.

Lo que sucede es que este tipo de presentaciones de los funcionarios ante el Congreso es contradictorio, pues es de carácter administrativo únicamente, mientras que la responsabilidad político-administrativa íntegra, corresponde al Presidente. Quienes apoyan este tipo de prácticas aparentemente populares confunden la responsabilidad administrativa con la responsabilidad política.

Lo anterior ha sido culpa de la miopía intelectual de algunos teóricos de la administración pública, quienes han llevado a círculos viciosos la definición de ambas ramas pensando en una dicotomía entre lo político y administrativo, lo cual es una falacia.

No se trata de demeritar o anular la función de la administración pública, ni la labor de los Secretarías de Estado, lo cual es clave para la gestión gubernamental, sino lo importante es señalar cómo esos espacios utilizados lejos de fortalecer a la autoridad presidencial la deslegítima, al poner el poder político a juicio de todos sus funcionarios administrativos.

Ahora bien, los inmediatos antecedentes del Gabinete en México, se dieron a partir de 1976, cuando la Secretaría Particular del Presidente se transformó en Secretaria de la Presidencia, tomando un papel preponderante en las funciones del Ejecutivo, fue a partir de esa fecha cuando sin ningún fundamento constitucional se impuso en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal un tipo de asesoría de Gabinete, la que primeramente se llamo "Unidades de Apoyo en las Áreas Prioritarias, cuyas funciones fueron atender los asuntos personales del Presidente mexicano derivados de su cargo, fundamentalmente los asuntos políticos de seguridad social, de imagen e información institucional."¹⁰⁶

Fue un hecho que todos estos mecanismos por reducir el ámbito del Ejecutivo mexicano, se llevaron a partir y mediante la reforma administrativa. Durante este proceso, "se consignaron diferentes deformaciones dentro de la estructura administrativa, tales como la excesiva concentración de la jerarquía administrativa del Presidente y la falta de una práctica en la delegación de autoridad"¹⁰⁷. En suma, los encargados del diseño de la reforma, la estructura orgánica se traducía en un exagerado poder del Jefe del Ejecutivo.

La mayoría de los acuerdos plasmados en la reforma Administrativa, estuvieron enfocados a limitar las acciones de la autoridad del Presidente. Además de iniciar una serie de preparativos para sistematizar una administración sectorial.

Existe un fuerte antagonismo de la institución presidencial mexicana con el Gabinete, ya que la propia figura del Presidente desmerece dentro de una administración de asamblea. A partir de estos hechos el representante del Poder Ejecutivo ha entrado en una crisis de autoridad; este hecho se refuerza con el papel que juegan los medios de comunicación e incluso los mismos funcionarios de la administración pública, quienes empiezan a generar una serie de creencias que consisten en que los hombres del Gabinete son los que dirigen al país, haciendo de lado el

¹⁰⁶ Manual de Organizaciones de la Presidencia de la República., 1982- 1988., y Marco Conceptual.- Pág. 8

¹⁰⁷ Carrillo Castro, Alejandro. - Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal.-(Autores Mexicanos.)- Editorial, México 1976.- Reforma Administrativa Segunda Parte.

dominio del presidente como máximo responsable del poder político. Indudablemente esta maniobra aparentemente favorece en forma personal al representante máximo, ya que con ello se diluye su compromiso con la nación.

Podemos destacar que del original esquema mexicano, lo que principalmente se ha modificado es la capacidad de mando y la forma de gobierno, con lo que se ha demostrado una falta de respeto a la constitución política de la nación . Lo grave del caso es que han sido los propios Presidentes quienes permitieron su modificación.

Un reflejo de la falta de dirección y de la crisis de autoridad, han sido las consecuentes concretaciones de parte del Ejecutivo con la clase rica en los rubros comercial, financiero, industrial y terrateniente, cuyos intereses son siempre eminentemente particulares, con lo cual el país ha sufrido una transformación de carácter privatista contrario a la esencia del gobierno mexicano.

La causa primera de este ambiente de desconfianza y de irrespetuosidad hacia la figura presidencial en México, fue la falta de capacidad política en la rectoría gubernamental, misma que trató de suplirse con esquemas meramente economicistas, paradigma que tampoco ha tenido resultados eficaces.

Con este tipo de decisiones de orden económico, como es el caso del manejo actual de la deuda, se quiso conducir la política externa cuyos efectos se vieron reflejados al interior del país, con los resultados ya conocidos. Sin duda, la incapacidad de negociación dentro de un mundo político con apariencia económica, fracasó por falta de estrategias y en general de propias alternativas dadas por los gobernantes mexicanos.

Ahora bien la actual sustitución progresiva de la institución presidencial por el Gabinete, se ha visto reflejada en una crisis de autoridad y, por tanto, que se manifestó en una debilidad de mando, rompiendo con ello la imagen presidencial.

Se ha confundido las funciones del Gabinete. En México se ha manejado indistintamente el término "Secretarios de Despacho" por el de Gabinete. Sin embargo, el artículo 80 de la Constitución determina, como ya se dijo anteriormente: "Se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", lo que automáticamente coloca al Poder Ejecutivo como un órgano unipersonal, en contraposición a los órganos colegiales o de Gabinete.

La palabra Gabinete significa "Conjunto de Ministros de un Estado o bien conjunto de colaboradores inmediatos a un Ministro"¹⁰⁸. Dentro del régimen parlamentario los ministros son elegidos por la Cámara Suprema, sobre todo, del partido que representa la mayoría, sin que la oposición, deje de tener representatividad en la administración del gobierno. Un Gabinete siempre hablará ante la Asamblea a nombre de sí mismo sin tomar en consideración al Jefe del Estado.

Por lo anterior no es posible que en México se le pueda dar el nombre de gabinete, pues el ámbito de competencia de los empleados del Presidente no involucra responsabilidades políticas. Aquí el Legislativo mexicano no puede obligar a dimitir a algún miembro del Gabinete o a todos los integrantes en conjunto, a través de un voto de desconfianza.

Un buen ejercicio de autoridad dará un consenso social de la forma de gobierno en México, así como de sus instituciones, al ejercer la autoridad respetando la cohesión de clases con lo cual se beneficiarían todas las partes. Indudablemente, el pluralismo político es fundamento del régimen institucional.

¹⁰⁸ Duverger, Maurice, Instituciones Políticas, Op. Cit.- Pág. 141.

Como se ha señalado a largo de este trabajo, el Poder Ejecutivo Federal en nuestro país está investido, por su naturaleza jurídica, de potestad para realizar diversas atribuciones, que le otorga nuestra Constitución. Pero también existe otro tipo de facultades que tiene el Presidente y que no están previstas en nuestra Ley Fundamental ni en ningún otro ordenamiento, las cuales son el resultado de los usos y costumbres políticas.

Las atribuciones conferidas al Presidente de la República van desde las que son exclusivas hasta las que deben someterse a la aprobación del Senado.

Atendiendo a las que son exclusivas del Poder Ejecutivo, me permito transcribir el artículo 89 de la Constitución Política, en lo que se refiere precisamente a las facultades legislativas del Ejecutivo:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Por lo que hace a la promulgación y conceptualizando el significado etimológico “del latín promulgare: hacer que una cosa se divulgue y propague mucho en el público”¹⁰⁹, “puede afirmarse que en el caso específico se refiere a la publicación formal de una ley u otra disposición de la autoridad, para que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.”¹¹⁰

Serra Rojas señala que es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción en cuestión, pero que “no se debe perder el tiempo en interpretaciones inútiles de ese prospecto, porque la facultad

¹⁰⁹ Juan Palomar de Miguel.- Diccionario para Juristas: Mayo Ediciones, México 1981, pág.1091.

¹¹⁰ Idem

reglamentaria del Poder Ejecutivo no necesita inducirse en la Constitución. ya que es un principio universal del derecho".¹¹¹

El Dr. Carpizo señala que no está de acuerdo con la apreciación del Maestro Serra Rojas, ya que considera que "el presidente mexicano no puede actuar si la Constitución no le señala expresamente la facultad, o al menos esa facultad se puede derivar de un precepto constitucional. Este principio estructura la Constitución Mexicana al señalar la competencia de cada poder y otorga el principio de autoridad competente como una garantía individual"¹¹², ya que la propia Constitución presupone la existencia de reglamentos expedidos por el jefe del Ejecutivo. Recordemos que el mencionado artículo 92 constitucional comienza expresando "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado...". "De esta forma, surge la frase proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia con lo que se establece la facultad reglamentaria del Presidente, porque es una de las maneras como él logrará la exacta observancia de las leyes, porque la teoría de la jurisprudencia y la práctica constitucional de más de cien años así lo confirman y porque es un aspecto cuya discusión ha sido superada, ya que en la actualidad nadie cuestiona la facultad reglamentaria del Presidente de la República".¹¹³

La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de Poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es propiamente legislativa sino administrativa. El Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación, sino administrativo.

¹¹¹ Andrés Serra Rojas.- La Función Constitucional del Presidente de la República en el Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, 1962, pág. 241-245.

¹¹² Jorge Carpizo.- Op. Cit., Pág. 106.

¹¹³ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 106.

La definición de reglamento: "De reglas y éste a su vez del latín *regulare*. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa."¹¹⁴

Para Gabino Fraga, el reglamento "es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Poder Legislativo"¹¹⁵

La naturaleza del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina, precisamente por la doble función que lo caracteriza. Por el órgano que lo promulga, el reglamento es un acto administrativo, en tanto que tiende a ejecutar la ley, así como que no se trata de un acto promulgado por asambleas representativas, sino por un funcionario electo, quien a su vez recoge sólo las impresiones de una estructura burocrática, por lo que la estricta relación existente entre el Presidente de la República y la administración pública centralizada se consagra en la institución del refrendo.

Por otra parte y atendiendo al contenido material del reglamento, la jurisprudencia ha definido "su naturaleza como participativa de la función legislativa, en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales (Apéndice al SJF 1917 - 1965, Segunda Sala, tesis 224)".¹¹⁶

En tal virtud, "el reglamento tiene que respetar la ley y no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento se encuentra completamente subordinado a la ley y no puede salirse del marco que encuadra a la propia ley."¹¹⁷

¹¹⁴Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Editorial Porrúa, pág. 2751.

¹¹⁵Rafael de Pina Vera.- Diccionario de Derecho; Editorial Porrúa, S.A., México 1984.pág. 425.

¹¹⁶Diccionario Jurídico Mexicano.- Op. Cit., pág. 495.

¹¹⁷Felipe Tena Ramírez.- Op. Cit., pág. 495.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República es indelegable ya que, en todo caso, es una excepción al principio de separación de Poderes. De este modo, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario, pueden dictar reglamentos a nombre del Presidente de la República; tampoco una ley podría autorizar para expedir reglamentos a un funcionario distinto del Ejecutivo, pues se estaría contraviniendo la Ley Fundamental.

Como lo menciona el maestro Burgoa, quien afirma que "la promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de República ordena la publicación de una ley o decreto, previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. Promulgar es equivalente a publicar, por lo que, con corrección conceptual y terminológica, la constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72."¹¹⁸

No obstante lo anterior, yo me apego al criterio del maestro Felipe Tena Ramirez al decir que es posible doctrinariamente, distinguir un acto del otro, ya que la promulgación es el acto por el que el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, y ordena su publicación.

Entonces, la publicación es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley, votada y promulgada, se lleva al conocimiento de los habitantes (esto es, permite a cualquiera el conocimiento de esa ley), y que establece para lo futuro la presunción de que es conocida por todos.

En tal virtud, la promulgación es "comprobar la existencia de una ley, el contenido de la misma y su regularidad constitucional, es decir, que se llenaron todas las formalidades y se cumplieron todos los requisitos que la Constitución impone al órgano legislativo del Estado para crear la legislación nacional. Es pues, una formalidad externa que debe llenar el Jefe del Ejecutivo para certificar la autenticidad de las leyes, de tal manera que ninguna autoridad ni individuo particular pueda negar u objetar la existencia del mandato imperativo que se aplique, ni la exactitud del mismo, ni su regularidad formal. Por lo tanto, no debe confundirse el acto de la promulgación con

¹¹⁸Ignacio Burgoa Orihuela.- Op. Cit.- pág. 730.

la publicación de una ley o decreto, porque el primero es un acto que produce consecuencias de la misma naturaleza, haciendo que una vez ejecutado, entren en plena aplicación las disposiciones adoptadas por las Cámaras; en tanto que la publicación es un simple hecho material, que sirve para poner en conocimiento de todos los interesados que una ley dictada por el Congreso ha entrado en vigor, y para notificarles desde qué fecha o desde qué momento le es aplicable y comienza a surtir todos sus efectos Jurídicos. En consecuencia, se trata simplemente de un acto de publicidad, de una notificación por cualquiera de los medios que juzguen convenientes las leyes, pero que no pueden ejecutarse sino cuando se haya realizado la promulgación Acto Ejecutivo indispensable, que se debe consumir entre la adopción de una ley por el Congreso y la publicación”¹¹⁹

En cuanto a su esencia, se considera “que la acción de promulgar no es una facultad, sino una obligación, pues no es una decisión potestativa del Poder Ejecutivo, ya que quiera o no, está obligado a promulgar las leyes para no incurrir en violaciones a la Ley Suprema y en responsabilidades políticas y legales”¹²⁰

En cuanto a la ejecución de las leyes que expide el Congreso de la Unión, podemos decir que dicha facultad le da el carácter al Poder Ejecutivo de participar en proceso legislativo, de acuerdo con los conceptos del Dr. Carpizo, la identifica como una de las facultades más importantes que le otorga el poder a quien lo realiza, pues “el Poder Ejecutivo es quien la ejecuta, la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución”.¹²¹

¹¹⁹Miguel Lanz Duret.- Op. Cit., pág. 270.

¹²⁰Miguel Lanz Duret.- Op. Cit., pág. 269.

¹²¹Jorge Carpizo.-Op. Cit.,pág. 94.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

El artículo 72 de la constitución establece que las iniciativas o proyectos de ley o decretos que envíe el Presidente al Congreso, pueden ser discutidas por cualquiera de la cámaras que lo conforman, para ser aprobadas sucesivamente en una y en otra, y en su caso sean promulgadas y publicadas. Es obvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes, sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso, o de las que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental, de conformidad con lo establecido en su artículo 135 Constitucional.

La participación del Presidente en el proceso legislativo ordinario se ha considerado como un fenómeno de colaboración, que ha provocado una gran intervención por parte del mismo y que conlleva el acrecimiento de la figura presidencial, pues en nuestro país es el Ejecutivo quien presenta el mayor número de iniciativas de ley o de reformas, lo cual provoca una gran influencia o intervención en el marco jurídico de México, como se corrobora con las estadísticas¹²² de las tres últimas décadas, que reflejan un alto porcentaje.

¹²²Iniciativas de reforma presentadas a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1964 - 1992. investigación realizada en el departamento integral de información y documentación de la comisión legislativa del congreso de unión.

**INICIATIVAS DE REFORMA PRESENTADAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1964 - 1992**

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 1	3	9/06/80	Poder Ejecutivo Federal.
		28/01/92	Poder Ejecutivo Federal.
CARPETA 2	4	24/09/74	Poder Ejecutivo Federal
	4	11/09/79	Cámara de Diputados
	4	27/12/81	Cámara de Senadores
	4	24/09/81	U. Solo Diputados
	4	13/12/90	Poder Ejecutivo Federal
	5	31/12/74	Poder Ejecutivo Federal
		31/12/74	Poder Ejecutivo Federal
	1/04/90	Poder Ejecutivo Federal	
	16/07/89	Legisladores del Grupo Parlamentario Revolucionario Institucional.	
CARPETA 3	6	6/12/77	Poder Ejecutivo Federal
	10	28/12/67	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 5	16	3/02/83	Poder Ejecutivo Federal
	17	17/03/87	Poder Ejecutivo Federal
	18	2/10/64	Poder Ejecutivo Federal
		23/03/65	Poder Ejecutivo Federal
		7/09/76	Poder Ejecutivo Federal
	4/02/77	Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 6	20	14/01/85	Poder Ejecutivo Federal
	21	3/02/83	Poder Ejecutivo Federal
	22	28/12/82	Cámara de Senadores
CARPETA 7	24	10/12/91	Cámara de Diputados
	25	7/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		3/02/83	Poder Ejecutivo Federal
	26	7/12/82	Poder Ejecutivo Federal
	3/02/83	Poder Ejecutivo Federal	

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 9	27	14/12/91 19/11/75 7/12/82 22/04/87 7/11/91 3/12/91 3/09/74 14/11/75 10/11/91 28/01/92	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Cámara de Diputados Poder Ejecutivo Federal Cámara de Diputados Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 11	28 29	30/09/82 3/05/92 17/11/82 3/02/83 27/06/90 25/11/80 21/04/81	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 12	30	25/10/66 24/09/74 25/12/69 31/12/74	Cámara de Diputados Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 13	34 35 36	22/12/69 23/12/68 11-08/89 30/08/89 6/06/90	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Legisladores del Gpo. Parlamentario del P.R.D. Legisladores del Gpo. Parlamentario del P.A.R.M. Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 14	41	6/10/77 16/08/89 6/05/90	Poder Ejecutivo Federal Legisladores del Gpo. Parlamentario del P.R.I. Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 15	43 45	3/09/74 8/10/74	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 16	46	17/12/86 23/12/86 17/03/87	Poder Ejecutivo Federal Cámara de Senadores Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 17	51	6/10/77 6/12/67	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 18	52	11/09/71 3/09/74 6/10/77 4/11/86 20/12/60 14/02/72 8/10/74 6/12/77 15/12/86	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Cámara de Diputados Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 19	53 54	6/10/77 18/10/77 4/11/77 26/11/86 4/11/86 16/08/89 22/06/63 14/02/72 6/12/77 15/12/86 6/04/90	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Cámara de Diputados Legisladores del Gpo. Parlamentario del P.R.I. Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 20	55	11/11/71	Poder Ejecutivo Federal
		3/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		10/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		6/10/74	Poder Ejecutivo Federal
		18/10/74	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 21	56 58	4/09/86	Cámara de Diputados
		14/02/72	Poder Ejecutivo Federal
		11/11/86	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 22	60 61	6/10/77	Poder Ejecutivo Federal
		25/09/80	Poder Ejecutivo Federal
		16/08/89	Legisladores del Gpo. Parlamentario del P.R.I.
		6/10/77	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 23	65 66	6/10/77	Poder Ejecutivo Federal
		7/12/82	Cámara de Diputados
		7/12/82	Cámara de Diputados
CARPETA 24	69 70	26/09/85	Cámara de Diputados
		6/12/77	Poder Ejecutivo Federal
		6/10/77	Cámara de Diputados
CARPETA 27	73	8/10/65	Poder Ejecutivo Federal
		21/10/82	Poder Ejecutivo Federal
		23/12/86	Poder Ejecutivo Federal
		14/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		24/04/87	Poder Ejecutivo Federal
		7/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		19/01/71	Poder Ejecutivo Federal
		3/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		5/12/74	Poder Ejecutivo Federal
		14/11/75	Poder Ejecutivo Federal
6/10/77	Poder Ejecutivo Federal		

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 30	74	19/01/71	Poder Ejecutivo Federal
		3/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		6/10/77	Poder Ejecutivo Federal
		6/09/82	Poder Ejecutivo Federal
		2/12/82	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 31	76	6/10/77	Poder Ejecutivo Federal
	76	2/12/82	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 32	77	4/12/86	Poder Ejecutivo Federal
	78	29/12/80	Poder Ejecutivo Federal
		10/08/87	Poder Ejecutivo Federal
		16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	79	19/01/71	Poder Ejecutivo Federal
		3/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		4/12/84	Cámara de Diputados
28/12/86		Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 33	82	3/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		20/08/93	P.R.I.
CARPETA 35	88	16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	89	26/11/86	Poder Ejecutivo Federal
		8/10/65	Diputados de Acción Nacional
		28/12/87	Poder Ejecutivo Federal
		16/11/65	Diputados de Acción Nacional
		3/09/76	Poder Ejecutivo Federal
3/11/74	Poder Ejecutivo Federal		
CARPETA 36	90	25/11/80	Poder Ejecutivo Federal
	92	25/11/80	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 37	93	28/12/93	Poder Ejecutivo Federal
	93	6/12/67	Poder Ejecutivo Federal

LA VINCULACION DEL PODER EJECUTIVO
CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 38	94	25/10/67	Poder Ejecutivo Federal
		28/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		10/08/87	Poder Ejecutivo Federal
		16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
		2/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		25/04/87	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 40	97	6/12/77	Poder Ejecutivo Federal
		2/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		2/04/87	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 41	98	16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	100	25/10/67	Poder Ejecutivo Federal
	101	10/08/87	Poder Ejecutivo Federal
	102	16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	102	19/11/91	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 43	104	16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	104	3/09/74	Poder Ejecutivo Federal
	104	24/04/87	Diputados
	105	16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	106	15/11/85	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 44	107	16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	107	4/12/73	Poder Ejecutivo Federal
	107	3/09/74	Poder Ejecutivo Federal
	107	27/12/74	Poder Ejecutivo Federal
	107	27/12/78	Poder Ejecutivo Federal
	107	25/04/87	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 45	108	28/12/85	Poder Ejecutivo Federal
	109	2/12/82	Poder Ejecutivo Federal
	110	6/10/86	Poder Ejecutivo Federal
	110	28/12/86	Poder Ejecutivo Federal

LA VINCULACION DEL PODER EJECUTIVO
CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 46	111	28/12/86	Poder Ejecutivo Federal
		8/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		28/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		10/08/87	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 47	112	28/12/82	Poder Ejecutivo Federal
	113	2/12/82	Poder Ejecutivo Federal
	114	2/12/82	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 48	115	14/11/75	Poder Ejecutivo Federal
		6/10/77	Poder Ejecutivo Federal
		6/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		28/10/86	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 49	116	28/10/86	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 50	117	8/10/65	Poder Ejecutivo Federal
	117	26/11/80	Diputados
CARPETA 51 Y 53	123	24/12/71	Poder Ejecutivo Federal
		29/09/72	Poder Ejecutivo Federal
		3/04/74	Poder Ejecutivo Federal
		18/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		24/09/74	Poder Ejecutivo Federal
		26/12/74	Poder Ejecutivo Federal
		29/11/77	Poder Ejecutivo Federal
		21/09/78	Poder Ejecutivo Federal
		14/10/86	Poder Ejecutivo Federal
		6/10/87	Poder Ejecutivo Federal
	28/12/86	Poder Ejecutivo Federal	
127			

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 53	130	30/06/92	Poder Ejecutivo Federal
		28/01/92	Poder Ejecutivo Federal
	131	8/10/74	Poder Ejecutivo Federal
	134	14/12/82	Poder Ejecutivo Federal
		16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	135	21/10/66	Poder Ejecutivo Federal
		16/11/65	Poder Ejecutivo Federal
	41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100, Y 18	24/11/93	P.R.I Y P.A.N.
	TRANSITORIO		
	31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 119 Y 122	25/10/93	Fracciones Parlamentarias

Otra de las facultades con que cuenta el Presidente de la República en nuestro sistema presidencialista, es la figura del veto -que proviene del latín "veto": yo vedo o prohibo-, que es un medio de control del Ejecutivo hacia el Legislativo, pues a través del veto el Jefe Supremo puede hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiese aprobado el Congreso, tal y como lo establece el artículo 72, inciso b) y c), que señalan:

Artículo 72 Constitucional.- "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:

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

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

Asimismo, el veto se clasifica de la siguiente manera: Absoluto, si impide definitivamente la promulgación; suspensivo. Si se limita a retrasarlo; total o parcial, según se refiera a toda la ley o parte de ella.

No obstante que el veto es una facultad muy importante otorgada al Poder Ejecutivo, "sólo puede aplicarse al sistema normativo que rige en nuestra Constitución, ya que la misma lo limita a intervenir en actos de carácter legislativo y no exclusivos del Congreso en su ámbito administrativo, como se señala en el artículo 72 inciso j) de nuestra carta Magna".¹²³

El Dr. Carpizo realizó un análisis de las ocasiones en que el Poder Ejecutivo ha ejercido su facultad de veto de los años 1941 a 1976, "resultando de éstas sesenta y un leyes vetadas, en el siguiente orden: 1941, tres; 1942, dos; 1943, una; 1946, dos; 1947, una; 1948, tres; 1949, diez; 1950, tres; 1951, siete; 1952, dos; 1954, dos; 1956, dos; 1963, cuatro; 1964, seis; 1965, doce; y 1969, una. Dichos vetos se interpusieron a las leyes secundarias"¹²⁴

Como puede observarse, en nuestro país los presidentes sí han ejercido su derecho de vetar una ley, pero, como se analizó también en este trabajo especialmente en el inciso de iniciativas de ley, actualmente - o por lo menos en las últimas tres décadas- el Poder Ejecutivo es el que presenta la mayoría de las iniciativas de ley, con lo que argumentamos que el veto, hoy por hoy, es poco utilizable, asimismo, con la pluralidad de partidos, la política que se lleva a cabo en el Congreso cuando no se

¹²³Jorge Carpizo.- Presidencialismo cfr. pp. 85 -92.

¹²⁴Ibidem, pag.91.

quiere entrar al estudio de una iniciativa, consistente en simplemente "congelarla" hasta el periodo siguiente.

3.6.- EN LAS FACULTADES DEL SENADO

El artículo 76 Constitucional, establece, "Son facultades exclusivas del Senado :

- I .- "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;..."
- II .- "Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales en los términos que la ley disponga;..."
- III.- "Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;..."
- IV.- "Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;..."

- V.- "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes fundamentales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso:..."
- VI.- "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y al Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior:..."
- VII.- "Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución:..."
- VIII.- "Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que se someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario:..."
- IX.- "Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución:..."

X.- "Las demás que la misma Constitución le atribuye."

Las cuatro primeras fracciones del artículo que acabamos de mencionar, posibilitan de manera directa la participación del Senado en los actos en los cuales el presidente de la República actúa con la representación del país frente alguna otra nación.

Carpizo señala que "En México la intervención del senado es únicamente para aprobar y no también para aconsejar como en Norte América. La facultad del senado para aprobar los tratados es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada .al no aceptar el tratado o partes de él."¹²⁵

"La votación del senado para la aprobación de los tratados internacionales solo requiere de la aprobación de la mayoría de los senadores presentes, y dada la situación política de México, el presidente no corre el menor riesgo de que el senado vaya a negarse a aprobar un tratado".¹²⁶⁻

El maestro Tena Ramírez afirma que "no le compete a la constitución enunciar cada uno de los actos que comprende la oración dirigir las negociaciones diplomáticas, porque estaría legislando en derecho internacional ni su silencio respecto de algunos de ellos lleva la intención de privar al presidente de atribuciones admitidas por el uso internacional, como pueden ser las de enviar y recibir misiones, reconocer gobiernos, interrumpir y reanudar relaciones diplomáticas. etc. En los casos que se acaban de citar por vía de ejemplo, y en otros semejantes, el silencio que guarda la constitución se traduce en que, tocante a los mismos, la facultad del titular de las relaciones exteriores es exclusivamente suya, no compartida dentro del derecho interno por ninguna otra autoridad."¹²⁷

¹²⁵ Ibidem.-Pág. 131.

¹²⁶ Ibidem.-Pág. 132

¹²⁷ Tena Ramírez, Felipe.- El Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores, en la Constitución y las relaciones exteriores de México, México.- Secretaría de Relaciones Exteriores.- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.- 1977.-pp. 47-48.

Podemos apreciar que en la fracción VI del artículo 89, referente a las obligaciones del presidente se establece "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación." Es análoga con la fracción IV del artículo 76, que nos ocupa, por lo tanto podemos decir que el Presidente de la República tiene la facultad constitucional para hacer uso de las fuerzas armadas de la nación, para preservar la seguridad interior de la federación.

La fracción V, del citado artículo expone el Maestro Tena que "una vez que el Senado verifica el hecho consistente en haber desaparecido los Poderes de un Estado, debe declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento se hará a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, y en los recesos por la Comisión Permanente."¹²⁸

La fracción VI, Es una función política legislativa; Y "Existiendo cuestiones políticas entre los Poderes de un Estado, la intervención del Senado se surte: a) a petición de uno de los Poderes ; b) de oficio, cuando se haya interrumpido el orden constitucional , mediando un conflicto de armas. De estos dos casos, el primero no representa dificultad. En cuanto al segundo, se trata de un trastorno interior, en el que median las armas. Y que es provocado por la pugna entre sí de poderes legítimos; lo cual quiere decir que dentro de la hipótesis general del artículo 22, conforme a la cual los poderes de la Unión, pueden prestar protección a los Poderes de un Estado en caso de trastorno interior, la fracción VI del artículo 76 ha seleccionado el caso particular interior sea provocado por querellas entre si de los Poderes locales, y ha dado competencia al Senado para conocer de dicho caso. Y aunque la Constitución habla de interrupción del orden

¹²⁸ Tena Ramirez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano.-Op. Cit. -Pág 455.

constitucional, ello no significa que el conflicto sea de orden constitucional, sino que la marcha normal, pacífica, de la administración se ha interrumpido"¹²⁹

3.7.- EN LAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el "Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. - "Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;..."
- II. - "Vigilar, por medio de la comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;..."
- III.- "Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;..."
- IV.- "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior;..."

El ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el

¹²⁹ Ibidem.

día 15 de diciembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83. debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto: las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo podrá ampliar el plazo de la presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.- Declara si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren;

VI.- (Derogado);

VII.- (Derogado);

VIII.- "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

La ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación. las presentará el Presidente de la República. Es atribución del Congreso la aprobación, en su caso de la Ley de Ingresos, conforme al artículo 73 que lo faculta: "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"; pero el Presidente primero deberá presentar primero el proyecto de ley a la Cámara de Diputados de acuerdo con el inciso h) del artículo 72.

"La ley de ingresos únicamente realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar impuesto, pero no especifica las cuotas, los sujetos del impuesto, la manera de cobrarse, etc., sino que estos aspectos están contenidos en las leyes específicas tienen vigencia anual, porque anual es la ley de ingresos de acuerdo con el presente artículo. De tal forma que si la ley de ingresos omite mencionar una materia, sobre ella no se podrán cobrar impuestos. Esto se deriva del principio de anualidad del impuesto, y de la manifestación de la voluntad del legislador de suprimir ese impuesto, si lo omitió de dicha enumeración."¹³⁰

Ahora bien, por lo anteriormente expuesto podemos apreciar que es al Ejecutivo a quien se le deja en las manos la política fiscal de la Federación y del distrito federal y la determinación de cuánto, en qué y cómo se va a gastar. Para poder solventar dichos gastos, el Ejecutivo hace un

¹³⁰ Carpizo.- Op. Cit. Pág. 97.

cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos. Pero, también en la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Carpizo señala "Es diáfano el hecho de que la iniciativa del presupuesto de egresos únicamente la tiene el presidente de la república. Antes de la reforma de 1977 también únicamente la tenía aun que no se expresara en forma tan clara; a partir de 1951, la última parte del artículo 131 decía : "El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho la facultad concedida. Además, los artículos 15 y 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, claramente dicen que es el ejecutivo quien envía este documento ante la cámara de diputados, pues fácticamente hubiera sido imposible que lo pudiera presentar algún otro órgano del poder"¹³¹

Cabe hacer mención que la Cámara de Diputados primero discutirá el proyecto de Ley de Ingresos, una vez superada esta discusión lo turnará al Senado a efecto de que también sea aprobado por éste, para que posteriormente sea analizado el proyecto de egresos, pues resultaría contradictorio realizarlo de manera opuesta. Sin olvidar que debido a que se está hablando de proyectos de Ley, la Cámara de Diputados y Senadores tienen la facultad de hacer todas las modificaciones que considere necesarias de aquí que se tenga un control sobre el Ejecutivo respecto de los rubros señalados.

Finalmente señalaremos lo concerniente a la cuenta pública, por medio de la cual el presidente de la república debe de justificar de manera contable y legal todos los gastos efectuados, y que se realizaron conforme a lo autorizado por la cámara de diputados en el presupuesto de egresos, demostrando el Ejecutivo que ese dinero derogado se empleo dentro del marco legal permitido con honradez y eficacia.

¹³¹ Carpizo.- Op. Cit. Pag. 146

CAPITULO IV

EL PODER EJECUTIVO Y SU VINCULACIÓN CON EL PODER JUDICIAL.

En el presente y último capítulo, se desarrollarán los diferentes aspectos en los que el Poder Ejecutivo, esta facultado para intervenir en la esfera del Poder Judicial, como es la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ayuda que debe prestar al Poder Judicial, para el ejercicio expedito de sus funciones y, sus facultades jurisdiccionales en el ámbito agrario, por mencionar solo algunos aspectos a desarrollar; de suma importancia es el conocimiento que sobre este apartado se debe tener para comprender la gran influencia o determinación que el Poder Ejecutivo mantiene respecto con el Poder Judicial.

4.1.-LAS FACULTADES JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El Ejecutivo, además de todas las facultades señaladas en los capítulos anteriores, goza de una gran autoridad agraria, con tal carácter, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, se le faculta expresamente para:

Párrafo IV: "La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse

sino mediante concesiones. otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”

“El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.”

La Constitución, al reconocer y proteger en el artículo 27 al ejido y a la comunidad, permite que las tierras verdaderamente pertenezcan a los campesinos, haciendo posible que ellos decidan libremente su destino y su organización productiva. La decisión es de lo núcleo de población; protegerlos contra el abuso y dar apoyo a sus decisiones es la labor del gobierno.

Por reforma publicada el 6 de enero de 1992 al artículo, el Ejecutivo articuló un programa muy amplio de fomento a la producción, ya que son los agricultores quienes tienen capacidad de decidir y hacer que el campo produzca en beneficio de suyo y de toda la nación. Con esta reforma se reafirma la proscripción del latifundismo; se otorga una mayor certeza en la tenencia de la tierra se consolida la propiedad particular la ejidal y comunal y se busca hacerlas más productivas. Con ella también se da por concluido el reparto agrario, porque esta no podría ser permanente.

También contribuye al mejoramiento de la impartición de la Justicia agraria, ya que se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de los Tribunales Federales Agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente, en su caso.

Su cuerpo ejecutivo está integrado por un Secretario, un Subsecretario de Asuntos Agrarios y uno de Organización y Desarrollo Agrario, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Oficialía Mayor,

Contraloría Interna, las Direcciones Generales de apoyo y las Delegaciones Agrarias en cada entidad federativa.

El cuerpo Consultivo Agrario, es un cuerpo colegiado integrado por cinco titulares y los supernumerarios que sean necesarios. El Presidente de la República los nombra y remueve a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria; sus acuerdos se toman por mayoría, pero el Secretario tiene voto de calidad. Sus facultades específicas consisten en dictaminar sobre expedientes que por ley deba resolver el presidente de la República, y expresar su opinión en los conflictos agrarios y otros similares cuando le sea solicitado. (artículos 14 al 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Así mismo el artículo 27 constitucional en su párrafo segundo señala las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y en la fracción VI párrafo segundo se establece que la declaración de expropiación la realizará la autoridad administrativa , y señala las bases para la fijación del precio del bien materia de expropiación.

Así, las facultades del Presidente en materia agraria, son de una dimensión extraordinaria, pero creemos que este exceso de facultades a desembocado en el peor de los rezagos sociales, económicos, políticos y culturales de la clase campesina en la nación, pues la corrupción de los funcionarios públicos a los que se les delegan determinadas facultades ha sido la constante en su trabajo durante muchas décadas, no podemos dejar de mencionar que las últimas administraciones toman al agro Mexicano como una plataforma de campaña política, dando en sus descoloridos discursos dirigidos a la clase campesina las fórmulas mágicas de solución de los problemas que tienen, primeramente les recuerdan la miseria en la que viven, acto seguido culpan a los programas anteriores de carecer de la verdadera solución, de ser incompletos, para terminar diciendo que los anhelos y objetivos que persiguen los Campesinos, que son los mismos que el candidato llevará a la culminación cuando esté de presidente, repitiendo la frase de "No olvidare", como si se tratará de una visita al museo de antropología.

Las condiciones reales de desesperación y abandono que viven nuestros compatriotas en el campo no pueden ser superadas sin la continuidad en los recursos económicos, tecnológicos y humanos, que trasciendan al paso de cada administración sin ser sujeto a tantas fórmulas mágicas de carácter político, que tienen vida por el periodo correspondiente al Presidente que las implanta.

4.2.-EN LA DESIGNACION DE MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

De conformidad con el artículo 96 Constitucional, "Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuesta, designará al ministro que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el senado no resolviera dentro de dicho plazo ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

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

En la exposición de motivos de las reformas a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 94, 108, 110, 111, 116, 122 y 123b de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del Poder Judicial Federal, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, cabe destacar lo relativo al párrafo que antecede al señalar que:

“De conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora están sujetos sus integrantes.”

“A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de ministros existe entre la Cámara de senadores y el Presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el Presidente de la República se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente. Asimismo, se propone ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. La incorporación de estas medidas permitirá que los integrantes de la Cámara, luego de conocer directamente las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos.”

Al respecto, ya hemos hablado de los motivos que tuvo el Poder Constituyente de 1917 de procurar un Poder Judicial verdaderamente independiente. En efecto, la experiencia del Porfiriato instó al Congreso a procurar excluir al Ejecutivo del nombramiento de los Ministros de la Corte, quienes a su vez nombrarían a sus jueces subordinados. De tal suerte que el texto original en la Constitución de 1917, del artículo 96 era el siguiente:

Artículo 96.- “Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de Diputados y Senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren tenido más votos."¹²

Dicho texto fue modificado en la reforma del 20 de agosto de 1928, que en conjunto incrementó la membresía de la Corte y la dividió en tres salas, (añadiéndose otra en 1934), y sustituyó el sistema original de designación.

Fácilmente podría presumirse que los motivos de dicha reforma fueron los constantes enfrentamientos entre el Ejecutivo y la Corte, relativos al imperio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y a las defensas procesales de los propietarios de propiedades raíz afectados por la reforma agraria. Sin embargo, el antecedente directo fue la recomendación del Primer Congreso Jurídico Nacional de 1921, relativo a la necesidad de implementar Salas en la Suprema Corte para combatir el rezago judicial en materia de amparo, y de modificar el sistema de designación de los Ministros de la Corte.

Las razones de la modificación del medio de designación fueron resultado directo del fracaso del medio original. A primera vista, es notorio que la implementación de dicho medio era compleja y tardada. Por una parte, implicaba veintitantos procedimientos locales para la designación del candidato de cada entidad federativa; posteriormente, el Congreso tendría que tasar a esos veintitantos candidatos para determinar los idóneos, lo que en rigor implica una interrogación de los mismos y un estudio de sus antecedentes profesionales.

Así mismo, creemos que este modo de designar Ministros, es que en rigor no garantizaba contra la influencia de los Ejecutivos locales o federal, relativo a la designación de candidatos, o del Ejecutivo federal sobre un Congreso sumiso, para la determinación del juez definitivo.

¹² Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808-1978.- Op. Cit.- Pág. 916.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que de 1917 a 1928, el país estaba pasando por una etapa de institucionalización de logros, de las consignas y de los resultados de la revolución, por una parte, y por la otra, que los Ministros nombrados en 1917, durarían dos años en el cargo, los nombrados en 1919, cuatro años, y solamente a partir de 1923, los nombrados en ese año serían vitalicios, el sistema se pondría a prueba tres veces en pocos años, y en relación con todos los cargos de Ministro de la Corte. El resultado fue obvio; que ya para 1921, el sistema ya era objeto de fuertes críticas en el foro jurídico nacional.

Incluso, este cambio de actitudes se dejó sentir en una de las principales figuras de la época :

"Alvaro Obregón., que en cuestiones de poder nunca fue un ingenuo, durante su primer mandato presidencial intentó fortalecer al Poder Judicial; la verdad es cuando en 1927 intentó regresar al poder, lo quiso hacer con las menores trabas y el más amplio campo de acción. Así, durante la gestión de Plutarco Elías Calles, a instancia de Obregón, se hicieron diversas reformas a la Constitución, y en particular se modificó en 1928 el sistema de designación de los Ministros, para sustituirlo por uno inspirado en el Norteamericano. Cabe añadir que aunque en estas reformas se dejó intacto el principio de inamovilidad de los Ministros, se facultó al Presidente a nombrar a todos los miembros de la Corte por una vez."¹³³.

Abordemos lo referente al Senado en la designación de los Ministros, a primera vista, pareciera que su participación es fundamental, que sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los Magistrados de la Suprema Corte propuestos por el Presidente de la República. Pero el verdadero matiz se lo da al artículo 96 Constitucional, que establece: "Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República."

Si el Ejecutivo ejerce sobre la Cámara de Senadores una influencia tal, que prácticamente determina el sentido en que ejercerá sus atribuciones y resultados, la consecuencia principal será

¹³³ Idem.- Pág. 816

lógica, con tal de que los nombramientos hechos por el Presidente de la República no se refieran a personas notoriamente pillas; de tal manera que se conviertan en el blanco de la crítica por parte de la oposición o bien de los medios de comunicación, el Senado, con o sin la opción de la afirmativa ficta, refrendará y difícilmente cuestionará el nombramiento. De tal suerte que, la verdadera potestad de designar Ministros es exclusiva del Poder Ejecutivo, lo que implica que él mismo podrá hacer nombramientos por las virtudes del candidato, o por los vínculos de amistad estrecha entre el candidato a Ministro y el Presidente, o a manera de deshacerse de un inválido político. Estas consecuencias, que son más de índole socio-política, que de dogmática jurídica, se desarrollan en un plano de facticidad.

Al decir del Dr. Carpizo la Constitución Norteamericana, que establece que el Presidente "nominará, y con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará ...a los jueces de la Corte Suprema",¹³⁴ Pues bien, el sistema implementado en nuestra Constitución a partir de 1928 contrasta fuertemente con el modelo original norteamericano, tanto en términos formales como en los resultados en la práctica.

Es preciso resaltar que el nombramiento de ministros por el Ejecutivo no es el único proceso de designación de funcionarios en el que participa el Senado (artículos 76, fr. II, y 89 fr. III y IV, Constitucionales), pero sí es el único en el cual puede optar por dar su aprobación o su negación, o de plano pasar por alto su participación, se tiene que sin el consentimiento del Senado, varios funcionarios militares y diplomáticos de jerarquía no pueden ocupar el cargo, mientras que los miembros del Tribunal más alto del país pueden pasar a ocupar sus lugares en la Suprema Corte sin pasar por el escrutinio del Senado.

Consideramos que es necesario abarcar los requisitos para ser designado Ministro, con la finalidad de conocer mejor este tema, de tal suerte, procederemos a enlistar cuales son esos requisitos de conformidad con el artículo 95 Constitucional :

¹³⁴ Carpizo Jorge.- El Presidencialismo Mexicano.- Op. Cit.- Pág.- 84

- I. - Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. - Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación.
- III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito corporal que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V. - Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y,
- VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

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

Al respecto la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo, a la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, antes señalada, se refiere a los requisitos para ser nombrado Ministro exponiendo: "La iniciativa propone un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de los ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aprobación. Se propone, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garanticen que la persona propuesta reúna calidad profesional y vocación judicial suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia

tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la deliberación, se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte.”

Cabe destacar que por lo que se refiere a la primera fracción contempla en verdad dos requisitos, que son: 1.- ser ciudadano mexicano por nacimiento y 2.- estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, mereciendo comentario el segundo de los requisitos, en su primera parte, donde se requiere que los derechos políticos, establecidos en el artículo 35 Constitucional, no se hayan perdido, en términos del artículo 37, apartado B) Constitucional, y no se hayan suspendido en los términos del artículo 38 Constitucional. El ejercicio de los derechos civiles y la capacidad de ejercicio los regula la legislación ordinaria (artículo 450 del Código Civil y artículos 902 y 904 del Código de Procedimientos Civiles).

La fracción segunda del artículo en comento, parte de la necesidad de procurar que las personas que pasen a ocupar un cargo de Ministro de la Suprema Corte cuenten con una edad mínima que autorice a presumir un grado confiable de desarrollo y madurez profesionales e incluso políticas. Por lo que hace a la edad de treinta y cinco años en particular, era necesario escoger una edad mínima, pudiendo ser esta 30, 35, 40 o 45 años. Sin embargo, muy a tono con el criterio utilizado por la Constitución para cargos singularmente importantes y tomando en cuenta que se trata de una edad mínima, estimamos que la edad fijada es óptima.

Es a todas luces insuficiente el requisito escueto de tener un título de licenciado en Derecho con diez años de antigüedad, en la medida en que no garantiza que el candidato sea un verdadero jurista, condición que el cargo invariablemente exige. Es decir, existe una gran diferencia entre la antigüedad del título de licenciado de derecho y la experiencia acumulada como abogado o jurista.

Por esta razón, la fracción en referencia ha sido objeto de numerosas críticas en el sentido de que esta disposición abre la puerta a que individuos que difícilmente tienen antecedentes de haber ejercido la carrera lo comiencen a hacer en el seno del tribunal más alto de la República.

Lo que queremos dejar claro es la necesidad de requisitos más severos que vayan más allá de la tenencia de un título profesional. La necesidad de cerrar esta puerta a personas sin experiencia jurídica que el cargo de Ministro de la Suprema Corte demanda, es de suma importancia, especialmente si tomamos en cuenta que sin un jurista destacado, una de las garantías de la independencia del Poder Judicial, que es la inamovilidad, puede ser contraproducente. Lo anterior, va acorde con la idea es una función privilegiada y respetada, que viene al final de una meritoria carrera jurídica.

La remoción de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como se nos presenta en el texto del artículo 94 constitucional vigente, consiste en que "Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del artículo cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período tendrán derecho a un haber por retiro."

Es decir, la autoridad que nombra a los titulares de los órganos jurisdiccionales carece de facultades para privarlos del cargo, siendo que la ley que instituye la inmovilidad detalla limitativamente las razones por las cuales esos titulares de los órganos jurisdiccionales podrán ser privados del cargo sin su consentimiento.

Ahora bien, la duración en el cargo tiene 2 distintas manifestaciones, que son : A). Aspecto positivo.- Significa que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, conservan sus cargos hasta el periodo de 15 años que la constitución establece; B). Aspecto negativo.- Significa que los Ministros incurrir en algún supuesto señalado en el capítulo IV de la misma constitución.

En otras palabras, el titular de una dependencia pública, y en especial, de un órgano jurisdiccional que goza del privilegio de durar en el cargo un tiempo predeterminado, no puede ser despedido, cesado, o de cualquier otra manera removido, ni por la autoridad que lo nombro al puesto, ni por ninguna otra, salvo lo dispuesto en el título IV de la Constitución, conforme al procedimiento que la misma señale, que se ventilará por las autoridades que la propia ley señale.

La finalidad que se busca con la duración en el cargo por quince años, es indudablemente que el Ministro no se vea amenazado de remoción por razón de sus ideas y de sus votos. Es decir, al no verse amenazado con la privación del puesto en razón a su pensamiento jurídico, el Ministro tendrá la mayor libertad para ejercer su libertad de pensamiento y opinión al tomar las decisiones que se sometan a su conocimiento, sin temor de la pérdida del puesto como represalia. Con ello, está en mayores posibilidades de obrar imparcialmente, característica propia de la labor jurisdiccional.

Sin embargo, esto ayuda a lograr otra finalidad de primer orden: la estabilidad en la integración y membresía del órgano colegiado que es la Suprema Corte de Justicia, con lo que queda garantizada la relativa estabilidad de la jurisprudencia de dicho ordenamiento. Es decir, mientras menos cambios tenga la Corte en su integración, la sociedad y el foro tendrán mayor certeza de que no variará la corte su manera y sus tendencias de entender el derecho.

Durante la vigencia de la anterior Constitución, los Ministros eran electos en segundo grado al cargo por periodos de seis años, por un Congreso en funciones de Colegio Electoral. Este sistema de designación fue fuertemente criticado por el eminente constitucionalista mexicano, Don Emilio Rabasa, en dos conceptos principalmente: el medio de designación per se; y la periodicidad del cargo. Como alternativas, propuso el sistema norteamericano: designación por el Presidente de la República, con consentimiento del Senado, e inamovilidad para los Ministros.

El sistema de designación era considerado como apartado de la realidad y de lo realizable por Rabasa. Lo primero que debe resaltarse al tomarse en cuenta la función política de la Suprema Corte, es que, siendo un órgano que “desprovisto de medios de fuerza exterior los tiene de fuerza legal y de vigor moral.”¹³⁵ “Autoridad reguladora de la vida de la nación, interprete único de los mandamientos de la Ley Fundamental que define sus preceptos, declara su alcance e integra sus propósitos, la Corte, cumpliendo su objeto con independencias, serenidad y firmeza, será la autoridad más alta de la República y la más propuesta al respeto de la sociedad que protege y de la nación cuya estabilidad garantiza. Todo lo que la desvíe de esa elevada función, sea por acción extraña que se la estorbe o por inclinación propia que la impela a ensancharla con la codicia de ensanche de toda autoridad activa, no hará sino rebajar su alteza y echarla al desprestigio.”¹³⁶

Todo lo anterior, era enfocado a las condiciones a que sujetaba la misma constitución de 1857 a la Corte : “condiciones de origen y de subsistencia que la privan de fuerza y son propias para rebajar y corromper su carácter,”¹³⁷ condiciones que se resumían en la elección indirecta de los Magistrados de la Corte por periodos de seis años a la vez. La justificación de este medio de elección de Ministros se justificaba en la consideración de que si la soberanía dimanaba del pueblo y se ejerce por los tres poderes, el pueblo debía ser quien designará a los diversos miembros de los poderes.

Este, era pues, un sistema, a nivel constitucional, que estaba viciado de origen en la teoría, y además en la práctica. En la teoría, vinculaba al juez a la voluntad de la mayoría; y en la práctica, al del titular del Ejecutivo. En esas condiciones, la independencia en el ejercicio de la judicatura era virtualmente imposible.

¹³⁵ Rabasa Emilio.- La Constitución y la Dictadura.- Editorial Porrúa.- México 1981.- Pág. 112.

¹³⁶ Idem.- Pág. 120.

¹³⁷ Idem.- Pág. 121.

La solución la encontró Rabasa en el texto de la Constitución de Norteamérica, que en su artículo III, sección 1, establece la inamovilidad en los siguientes términos: "los jueces, tanto de la Suprema Corte como de la inferiores, retendrán sus puestos durante buen comportamiento." El sistema de designación se determina en el artículo II, Sección 2, párrafo segundo, al establecer que el presidente "nominará, y con el consejo y el consentimiento del Senado, nombrará a....los jueces de la Suprema Corte".

Así, como primera premisa para garantizar la independencia del Magistrado, Rabasa proponía la "inamovilidad, ya que es el único medio de obtenerla independencia del tribunal. El modo de designación podía ser del Ejecutivo con aprobación del Senado, que es probablemente el procedimiento que origine menores dificultades y prometa mas ocasiones de acierto."¹³⁸

La relación entre esta garantía de imparcialidad que es la inamovilidad y el medio de designación propuesto, la valoraba Rabasa de la siguiente manera : "Poco importa que, confiado el poder de nombrar al presidente de la República, éste haya de preferir a los hombres de su partido; la intervención del Senado añade una probabilidad de cordura; pero, en todo caso, un presidente durante su periodo de seis años no hará sino muy pocos Ministros, y concluido su sexenio, la influencia personal del nuevo presidente no encontrará nuevos obligados en la Corte. Sobre un alto Juez vitalicio, no tiene ya su fatal influencia ni el temor ni la esperanza; aun para con el mismo que nombra, la inamovilidad confiere al Ministro una posición digna, que no impone deberes de sumisión, aunque los conserve de agradecimiento; la designación ha sido legal y decorosa, limpia de sospechas de conveniencias bastardas.

Las ligas de origen - sigue Rabasa - se rompen por la inamovilidad, porque el presidente que confiere el nombramiento no puede ni revocarlo ni renovarlo."¹³⁹

¹³⁸ Idem.- Pág. 132.

¹³⁹ Idem.- Pág. 231.

Veremos que algunos de los puntos expuestos por Rabasa tuvieron vigencia, como es el de la inamovilidad a través de un nombramiento vitalicio. Pero también veremos como otros nunca la tuvieron: en particular, la utilidad de la intervención del senado y la creencia que invariablemente se romperían las ligas de origen.

Podemos dar a notar de igual forma que el Constituyente de Querétaro, debido a la amarga experiencia que se conocía del periodo de Porfirio Díaz, trato sin lugar a dudas de lograr la independencia de los jueces, y no solamente de los Ministros de la Suprema Corte. La exposición de motivos del proyecto de Constitución, presentada por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, describía esta tendencia en los siguientes términos:

"... uno de los más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el tener Tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que han carecido hasta hoy."¹⁴⁰

Al efecto, el Constituyente instauró la inamovilidad en el artículo 94 de la Constitución federal, que en sus términos originales decía: "Los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean removidos a grado superior."¹⁴¹ La reforma Constitucional a este artículo en 1928 mantuvo prácticamente los mismos términos y el mismo medio de remoción. Esta reforma también sustituyó el procedimiento de designación original, por el de nombramiento por el presidente con aprobación del Senado.

Sin embargo, la reforma de 1934, aunque retuvo el mismo modo de remoción, eliminó la inamovilidad y estableció que los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces

¹⁴⁰ Tena Ramirez Felipe.- Op. Cit. Pág. 324.

¹⁴¹ Idem.- Pág. 358.

de Distrito durarian en sus cargos seis años, mismos que coincidirian con el sexenio presidencial. Esta reforma, al relacionarla con el modo de designación vigente desde 1928 (nombramiento por el presidente con la aprobación del Senado), llevó a Felipe Tena Ramírez a calificarla del "peor de todos los sistemas censurados, pues convierte en simples agentes del Ejecutivo a los Ministros de la Corte."¹⁴²

Irónicamente los resultados no fueron tan funestos. Al efecto el Dr. Fix-Zamudio manifiesta que dicha reforma coincidió con los inicios del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas "uno de los más intensos en reformas sociales de nuestra evolución político - constitucional."¹⁴³ Las circunstancias que rodearon a esa reforma eran obvias. Los antecedentes debían estar presentes en la mente de Cárdenas y la utilidad de la reforma también : a fines de los años veinte, hubo dos fuentes de conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Judicial - la reforma agraria, y la constitucionalidad y naturaleza de la Juntas de Conciliación y Arbitraje en materia laboral. Dadas sus propensiones, Cárdenas no veía utilidad que la Corte lo obstaculizara con cuestiones de constitucionalidad relativas a sus reformas sociales. Concluye el Dr. Fix-Zamudio que en virtud de la reforma aludida, Cárdenas logro "lo que no pudo obtener su contemporáneo Roosevelt en los Estados Unidos, es decir, designar en la Corte a Magistrados compenetrados de su política social, pero no por ello dependiente del Ejecutivo, como lo demostraron con sus fallos."¹⁴⁴

Probablemente la solvencia moral de los Ministros seleccionados por Cárdenas era del primer nivel. Dicho sistema dio buenos resultados en esos años por mera suerte, y coincidimos con Tena Ramírez en que puede llevar al peor de los resultados. Una Corte integrada por juristas independientes y probos sería renovada por un nuevo Presidente según le conviniera en relación con su plataforma política, máxime si los antecedentes evidenciaran una Corte verdaderamente independiente.

¹⁴² Idem.

¹⁴³ Fix Zamudio Hector.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.- Op. Cit.- Pág. 221-222.

¹⁴⁴ Idem.

La inamovilidad se volvió a implantar a partir de 1944 y es en realidad desde entonces que ha sido una institución permanente. Citamos a Tena : "De hecho. Y a pesar de que el principio de la inamovilidad figuró en la Constitución desde 1917 a 1934, en varios periodos presidenciales ha habido la posibilidad de renovar totalmente la Corte. Los Ministros nombrados en 1917 debían durar dos años, con lo cual su periodo concluyó con el presidente de Carranza; a los siguientes correspondieron cuatro años, que coincidieron con el de Obregón, los designados en 23 debían ser vitalicios, pero aunque el mandato de Calles en 1928 se respeto por la reforma de ese año el principio de inamovilidad, sin embargo la misma dio oportunidad al Ejecutivo para cambiar por una sola vez a los Ministros que ya eran inamovibles desde 1923; la Corte designada en 1928 duró los seis años del periodo presidencial, hasta que la reforma de 1934 permitió a los Generales Cárdenas y Ávila Camacho, formar la Corte correspondiente a sus respectivos periodos."¹⁴⁵ Y si bien desde 1944 ha quedado restablecida para los Jueces Federales de todo nivel, en ese año se le dio la oportunidad al Presidente Ávila Camacho de nombrar una corte nueva.¹⁴⁶

En la actualidad y conforme al párrafo noveno del artículo 94 de nuestro texto Constitucional. "Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su cargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro."

La privación del cargo, determina que la separación es determinada por una voluntad ajena y heterónoma a la del Ministro. Solamente en términos del Título Cuarto de la Constitución determina que fuera de causales establecidas en el título referido y conforme a las formalidades señaladas en el mismo, no preverá el ordenamiento de remoción alguna.

En virtud de los artículos 128, 133, 135 y 136 constitucionales, establecen que esta es la Norma Suprema, única en esa jerarquía, con un procedimiento especial para su reforma. de

¹⁴⁵ Tena Ramírez Felipe.- Op. Cit. - Pág. 924

¹⁴⁶ Idem. Op. Cit. 1167.

manera que los jueces y demás autoridades deban sujetarse a la constitución sin que disposiciones ordinarias en contrario opten por hacerlo. En consecuencia, si la constitución establece la duración en el cargo por quince años para un funcionario público, salvo el caso de que se remitiera a la ley ordinaria, será la propia constitución la que debe establecer los supuestos en virtud de los cuales el funcionario público dejara de gozar de la inamovilidad. En los términos vigentes de nuestra constitución, dicha privación se puede dar si se dan los supuestos establecidos en el título cuarto antes mencionado, por mencionar algunos, incapacidad civil, suspensión o pérdida de la ciudadanía.

De las causales anteriormente señaladas merecen un comentario más profundo, las que se refieren a la suspensión o pérdida de la ciudadanía y pérdida de la nacionalidad, pues surge la pregunta de cómo es que los términos referidos en los párrafos relativos a las causales de remoción (que son precisos y limitativos) aceptan los últimos supuestos aludidos. La razón radica en que la constitución no reglamenta los casos en referencia, que tienen la particularidad de ser circunstancias supervenidas que surgen del propio sujeto persona física, que el ordenamiento contempla para la generalidad de los ciudadanos, sin importar edad, ocupación, sexo, etcétera, se sujetan a las mismas reglas que afligirían al ministro en su persona. Es decir, no se trata de un supuesto legislado ex-profeso para los Ministros u otros jueces, sino que afecta desde al Presidente de la República, hasta los Senadores y Diputados, Gobernadores, demás funcionarios públicos y a los ciudadanos particulares. Esta cuestión permite su coexistencia con la frase terminante *solamente podrán ser privados*, que se refiere a los supuestos especiales en virtud de los cuales un Ministro puede ser privado de su encargo por voluntades ajenas a la propia, una vez actualizada una de las dos causales de remoción, y mediante las formalidades correspondientes.

Por los mismos motivos, estas causales se ventilan por vías procesales propias, a las que no necesariamente se refiere la constitución. Por lo que hace a la incapacidad civil sobrevenida, si el propio Ministro la reconoce y actúa en consecuencia, se trata en realidad de un retiro o renuncia voluntaria. Si se le declara un estado de interdicción, sería conforme a un previo

pronunciamiento de un tribunal, que es el pleno de la Suprema Corte. En cuanto a la suspensión de la ciudadanía mexicana, todos menos el primer supuesto a que se refiere el artículo 38 constitucional requieren del proceso previo del artículo 111 constitucional. en tanto se tratan de causas penales. (la pérdida de la nacionalidad se sustancia en términos de la nueva Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de junio de 1993).

4.3.-LOS AUXILIOS QUE DEBE PRESTAR AL PODER JUDICIAL.

De conformidad con el artículo 89, fracción XII, Constitucional, establece "las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones".

Por lo anterior debemos de empezar, diciendo que las necesidades que tenga el Poder Judicial, deberán ser determinados por el mismo, pues como lo establece la Constitución en ese sentido, podría darse la cuestión, por demás interesante, de dejar al Poder Ejecutivo la facultad de determinar cuales son los auxilios necesarios para que el Poder Judicial cumpla sus funciones de manera expedita, de esta manera de querer entender el ordenamiento Constitucional, caeríamos en un error, pues el ejecutivo podría considerar necesidades totalmente discrepantes con la realidad imperante de las necesidades del Poder Judicial.

Por lo antes expuesto, diremos que los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones, el Poder Judicial es el que designa las necesidades más inmediatas a cubrir, convirtiéndose por mandato constitucional en una de las obligaciones que el Poder Ejecutivo debe de satisfacer plenamente.

Sin embargo Carpizo señala "el presidente de la Corte (Agapito Pozo) se queja francamente de la falta de cooperación de algunos gobernadores de los estados y de los comandantes de las Zonas militares, cuyo auxilio ha sido solicitado por los jueces de distrito y la suprema corte, pero han dejado de actuar con rapidez, cuando lo hacen, contra las invasiones de los agraristas sobre las tierras poseídas por los pequeños propietarios individuales, que supuestamente están protegidos por mandamientos de amparo. Dos jueces de distrito, entrevistados en poblaciones alejadas del centro del país, expresaron un sentimiento similar mucho más intenso. Por otra parte, una serie de casos de la propia sala administrativa indican que el agente del ministerio público federal coopera, en alguna medida, ejercitando la acción penal en contra de las autoridades responsables y de los ejidos tercero - perjudicados que se niegan a acatar las ejecutorias de amparo".¹⁴⁷

Por lo expuesto anteriormente, tenemos que precisar que el ordenamiento constitucional al cual hemos estado haciendo referencia, es muy claro, pues establece una obligación constitucional al Poder Ejecutivo para que a través de su titular, preste los auxilios necesarios para su servicio. Ciertamente estos auxilios serán los que el Poder Judicial haga del conocimiento del Presidente de la República, para que este no incurra en una falta o violación a la Ley Suprema.

4.4- LA DESIGNACIÓN DE COMISIONADOS ESPECIALES PARA LA AVERIGUACIÓN DE ALGÚN HECHO ILÍCITO.

De conformidad con el artículo 97 constitucional, párrafo segundo se señala " La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrados de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue

¹⁴⁷ Carpizo Jorge, El Presidencialismo.- Op. Cit. - Pág.- 187 -188.

conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual."

Es preciso señalar que este mandato Constitucional se puede explicar, con los hechos ocurridos durante el último año de la administración del Presidente Salinas de Gortari, en el que perdieron la vida el candidato priista a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio y meses después el Secretario General del Partido Revolucionario Institucional, José Francisco Ruiz Massieu. Sin entrar a la gran polémica que ambos homicidios han suscitado en todos los sectores de la sociedad mexicana; nos concretaremos a tratar de ver de una forma, por demás interesante, el como se llevo a agotar de manera indiscriminada la utilización de esta facultad, pues en el asesinato del primero se designaron varias fiscalías especiales para el esclarecimiento de los hechos, el cual sigue sin encontrarse el autor intelectual.

De igual forma el fiscal especial para el esclarecimiento del homicidio del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, al que afortunadamente y con un costo político sin precedentes en la vida del país, se encontró culpable y fue sentenciado por la autoridad.

Ahora bien, podemos ver, en base a los ejemplos aludidos, como es de importante dicha designación de Comisionados Especiales, pues el manejo de toda la información que en momento determinado se manejan en estas fiscalías especiales es de seguridad nacional, de tal manera que el Poder Ejecutivo tiene el mayor de los cuidados, pues una mala designación tendría consecuencias indeseables para los intereses del sistema, en sus partes medulares, queremos referirnos a los manejos políticos que se llevan en las esferas más altas del poder.

En otras palabras esta facultad, tiene sus pros y sus contras pues no ha todos los involucrados en algún ilícito de magnitudes graves les conviene que se sepa toda la verdad.

4.5 LAS SUPLENCIAS, LAS LICENCIAS Y LAS RENUNCIAS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

De conformidad con el artículo 98 Constitucional que señala:

“Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo, y si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado.”

Al respecto, se ha procurado evitar que presiones externas de diversa naturaleza puedan influir en el ánimo de un ministro para llevarlo al abandono del puesto; o que otro tipo de intereses personales lo inclinen al desempeño de una función distinta, por suponerse que la dignidad conferida otorga un privilegio de por vida, en el que un ministro debe sentirse respetado y respetable, sea porque el obtenerlo representa el coronamiento a una esforzada carrera judicial o porque los méritos adquiridos en la práctica profesional constituyan el mejor reconocimiento de una labor tesonera, ardua, activa, consiente y largamente ejercida.

“La facultad del Ejecutivo Federal, como autoridad encargada de proponer la designación de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la de recibir cualquier solicitud de renuncia al cargo, a efecto de analizarla y estudiar los motivos de tal renuncia y si estima éstos procedentes, la aceptase, enviando al Senado dicha aceptación para que sea este cuerpo colegiado quien en última instancia resuelva sobre su aprobación.”¹⁴⁸

Respecto a las licencias de los Ministros, en el artículo 98 párrafo II y IV Constitucional establece. “Si faltare el Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.”

¹⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.- Op. Cit. Pág. 235.

“Cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.”

Como se aprecia en los ordenamientos citados con anterioridad, se destaca tan importante intervención del Poder Ejecutivo, de manera conjunta con el Senado, para conocer de las renunciaciones, suplencias y licencias que tenga a bien solicitar un Ministro, pues el Poder Judicial, como se sabe tiene en sus manos la tarea tan difícil de la impartición de justicia, de tal manera que la Constitución no escatimo en las reglamentaciones necesarias para no dejar un vacío en los cargos de Ministros.

Ahora bien, no olvidemos que como lo hemos estado manejando durante la totalidad del presente trabajo, el Congreso Constituyente quiso un ejecutivo fuerte, por los antecedentes inmediatos al triunfo revolucionario, pero tenía en consideración prioritaria un Estado de Derecho, mediante el cual los gobernados, estuvieran garantizados con la correcta aplicación de las leyes, en ese sentido el Poder Judicial fue garantizado para tener la mayor independencia posible de los otros dos Poderes de la República Federal de México. De aquí nuestro pensar, se dirige precisamente, a ser el Presidente quien debiera conocer el porque de las renunciaciones, suplencias o licencias de los Ministros de la Suprema Corte, que aunque se presente como una ventaja del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, nos atrevemos a pensar que es en el mejor sentido, dicha facultad presidencial.

4.6.- NOMBRAMIENTOS Y REMOCIONES QUE EL EJECUTIVO HACE RESPECTO DEL MINISTERIO PUBLICO DE LA FEDERACIÓN.

Con fundamento en el artículo 102 constitucional, el cual establece: " A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años 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 procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo."

Así mismo ostenta sus facultades conferidas por el artículo antes mencionado y que son las siguientes:

- A).- La persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por los mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados.
- B).- Buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos.
- C).- Hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.
- D).- Pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.
- E).- Interviene en todos los negocios en que la federación es parte, es decir, representa a ésta cuando tiene que comparecer en juicio ante los jueces.
- F).- Interviene en todos los casos de los diplomáticos y cónsules generales.
- G).- Es el consejero jurídico del gobierno.

Así mismo el artículo 107, fracción XV, Constitucional, el procurador interviene como parte en los juicios de amparo. Además, representa a la sociedad en la vigilancia y defensa de algunos intereses privados de carácter general, como son los que conciernen a ausentes, incapacitados, menores, en ciertos aspectos de concursos, quiebras y suspensiones, e incluso participa también en los problemas de competencia que se suscitan entre los tribunales locales y federales.

Es valioso el comentario que al respecto hace el Dr. Jorge Carpizo al señalar " Este conjunto de facultades las podemos dividir en dos grandes grupos: i) las que ejerce como ministerio público: la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y su intervención como parte en los juicios de amparo, y ii) las que ejerce como procurador, como representante del gobierno."¹⁴⁹

Como podemos apreciar estas facultades del procurador de la República, esta dualidad de poderes que se da en el cargo señalado, ha sido criticada, e incluso se ha considerado antagónica.

El doble y casi incompatible papel que el ministerio público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, en todos los ordenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizá en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas. En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del ministerio público lo hace sacrificar en la mayoría de los casos su misión del Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, consejero y representante.

De acuerdo a los artículos 21 y 102 constitucionales, es el procurador de la República quien ejerce la acción penal. O sea, que en manos del presidente queda el ejercicio de esta atribución tan delicada.

¹⁴⁹ Carpizo, Jorge, Op. Cit. Pág. 160.

De tal suerte, que el ministerio público tenga el monopolio de la acción penal, aunque existen algunos casos excepcionales en que la persecución de los delitos la realiza un órgano distinto, uno de estos casos puede darse de conformidad con lo establecido en el artículo 111 constitucional.

El artículo 21 señala que el ministerio público es el jefe de la policía judicial, y esta situación se debe a que la atribución de tal policía judicial es el medio preparatorio para el ejercicio de la acción penal, es el instrumento a través del cual se trata de comprobar los requisitos a que se refiere el artículo 16 constitucional. Es decir, es una etapa previa al ejercicio de la acción penal.

Por lo que, en las manos del Presidente de la República a través del Procurador General, se encuentra buena parte de nuestra libertad ya sea a través del abuso o no ejercicio de la acción penal, siendo en el bueno, recto o mal intencionado criterio de los funcionarios representantes de la justicia.

CONCLUSIONES.

1. - Si bien es cierto que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, también lo es que dada la supremacía del Poder Ejecutivo que impera en nuestro país, el sistema se ha caracterizado y rige es el centralismo absoluto, que dimana del poder del Presidente de la República, dado que no hay acción ni decisión que se ejecute si no es previa consulta al Ejecutivo.
2. - Es cierto que el sistema presidencial se basa, de acuerdo con Montesquieu, en una división de poderes, entendido esto como el equilibrio de frenos y contrapesos entre los tres, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero dicha división en el sistema político Mexicano no se da, toda vez que la supremacía del Poder Ejecutivo es tal que impide una participación mayor de los otros dos Poderes, en virtud de que no hay un control que pueda frenar de manera eficaz al Ejecutivo en su exceso de poder.
3. - En México se considera que la no reelección ha sido un freno para que los presidentes salientes no se perpetúen en el poder, dada la experiencia con Porfirio Díaz: no obstante, cada fin de sexenio se plantea la posibilidad de modificar este principio, con la finalidad de no perder el poder del cual goza el Presidente en turno, por lo que inconvenientemente se lleve a cabo dicha reforma, toda vez que la experiencia vivida con algunos sexenios pasados nos ha dejado en la crisis que hoy vivimos,
4. - No es concebible el equilibrio de Poderes en un régimen presidencialista, toda vez que en dicho sistema se da la ruptura de ese equilibrio, la cual sucede cuando uno de ellos desborda a los otros dos por su propia esencia. El equilibrio supone que cada Poder y su jurisdicción se conserven dentro de los límites que les trazó el Constituyente, y cualquier desbordamiento - por mínimo que se le imagine - es ruptura del equilibrio.

5. - El presidencialismo en México es un sistema que, si bien es cierto tuvo su origen en Norteamérica, también lo es que éste se ha venido adaptando a través de las diversas Constituciones que han regido en nuestro país, por lo que, hoy por hoy, se ha arraigado a las características y costumbres de nuestra nación, creando su propia identidad de acuerdo con el pueblo mexicano.

6. - El presidencialismo constituye un freno para el fortalecimiento del Estado, en virtud de que el exceso de facultades y poderes del presidente, más que fortalecer al Estado lo debilita, porque se opone a la vida institucional sus cauces democráticos. Con un presidente omnipotente no hay vida institucional, más bien, muchos aspectos de la vida nacional se resumen en el capricho personal del gobernante, que es exactamente lo contrario a derecho, a democracia, a equilibrio y federalismo; es perversión de la política porque se va creando una justificación del Estado, adoptando la idea de Maquiavelo de que "el fin justifica los medios": el fin es vivir legitimando esa actitud desmoralizadora y completamente alejada del bien común. Recordemos que para Aristóteles es la forma de gobierno impura que se llama demagogia.

7. Las facultades del Poder Ejecutivo son tan amplias que podemos llegar a decir "que el presidente lo puede todo", ya que es omnimodo y sus poderes van desde dirigir una inmensa nación; así como tener visión para guiar los destinos de un gran Estado; llevar a cabo las negociaciones que se dan de manera externa e interna en nuestro país; hasta a legislar, nombrar a sus colaboradores y removerlos cuando considere conveniente y hacer uso de la Guardia Nacional y los demás cuerpos militares, lo que permite señalar que el Poder Ejecutivo detenta el predominio del Poder en el Estado, ya que no hay ni frenos ni contrapesos que lo limiten, que si bien es cierto que el Congreso de la Unión puede ser uno de ellos, también lo es que hay una marcada sumisión dada la influencia de el Presidente de la República y esto ocasiona que muchas veces esa toma de decisiones se dé a través de la voluntad caprichosa de un solo

hombre, todo lo cual nos lleva a confirmar que el presidencialismo absoluto que se vive es consecuencia de dicha actitud voluntariosa.

8. Me apego a las aseveraciones que el Dr. Carpizo menciona en su libro El Presidencialismo Mexicano, que las razones por las cuales el Presidente de la República ha logrado subordinar a los Poderes Legislativo y Judicial son las siguientes: La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es jefe; a través de la disciplina de partido, aprueba las medidas que el ejecutivo desea; si se rebelan, lo más probable es que están terminando su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos de elección popular. En cuanto al Poder Judicial, es de todos sabido que quien elige a los Ministros es el propio Presidente, por lo cual existe una sumisión ante éste de dicho Poder.
9. No podemos decir que haya una interrelación del Poder ejecutivo con los Poderes Legislativo y Judicial toda vez que, del análisis realizado de nuestra Constitución, se evidenció que es tan amplia la intervención del Ejecutivo en los otros dos Poderes, que no puede afirmarse que no exista un equilibrio entre ellos.
10. Afirmamos que la autonomía de los Estados miembros de la Federación no es compatible con el régimen presidencial, ya que el exceso de presidencialismo implica intromisiones e interferencias en detrimento de la autonomía local y, por lo mismo, ocasiona la ruptura del pacto federal.
11. Con las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional, se crea el Tribunal Superior Agrario con el fin de instrumentar la impartición de justicia en ese aspecto, que también contribuye a crear certeza en la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades y, en general, tiene a su cargo la administración de la justicia agraria y también la ley crea la Procuraduría Agraria. No obstante lo antes señalado y los fines de dicha reforma, podemos aseverar que entregar en estos momentos la tierra a los ejidatarios solo conduce, vista la situación actual del agro mexicano, en un violento proceso de reconcentración de la propiedad agraria basada en la compra de tierras ejidales en gran cantidad y en menos precio, favoreciendo a unos cuantos, por lo que privatizar el ejido es perpetuar la injusticia, el atraso y la miseria, la transformación del ejido debe fundamentarse en la libertad del campesino.

12. La reforma al Poder Judicial Federal de 1994, aprobada por iniciativa del Presidente, no fue acertada. En efecto, si el titular del Poder Ejecutivo tiene entre sus facultades la de proponer reformas a la Constitución, su propuesta no es satisfactoria. Para convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auténtico tribunal constitucional redujo a 11 el número de Ministros y, por el crecimiento de la población y la mayor presentación de asuntos y controversias de carácter constitucional, en el futuro puede darse el caso de que como en la anterior estructura de la propia Corte, se vuelva a caer en el rezago que perjudique a la impartición de justicia.
- Por otra parte su facultad de proponer la terna de candidatos a Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es tan amplia que su ejercicio no garantiza que el Senado designe para tan importante cargo a una persona altamente calificada en el conocimiento y practica del derecho. De producirse designaciones de Ministros sin contar con prestigio profesional, se puede volver a dejar al Poder Judicial, en un estado de sometimiento respecto al Presidente de la República.
13. En México, dado el presidencialismo que impera, no podemos decir que haya credibilidad en la política de nuestro país, ni que vivamos en un Estado de Derecho, pues la confianza del pueblo se reduce cada vez más, todo se pone al servicio del "dictador", del monarca omnipotente; por ello, se pospone el esclarecimiento de la verdad con gravísimas complicaciones para los medios de comunicación sojuzgados, en contra de la seguridad y la confianza de la población en todos sus aspectos.
14. Es necesaria en nuestro país una reforma de los órganos del gobierno, basada en una verdadera democracia. Para tal efecto, se propone un nuevo presidencialismo en el que exista el equilibrio de Poderes, entendiéndose como la división de los mismos y en donde el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tengan una verdadera interrelación; donde el Ejecutivo se vea frenado por el Legislativo y el Judicial sea autónomo, para que se dé un cambio efectivo y se viva en un Estado de Derecho, que permita el mejoramiento de vida para todos.
15. Consideramos también que debido a la nueva integración de la Cámara de Diputados, en la que ya no hay una mayoría absoluta por parte del Partido Revolucionario Institucional, como resultado de las votaciones celebradas el 6 de julio del presente año, será sin lugar a dudas dicho cuerpo legislativo el que marque una nueva e histórica relación entre los Poderes de la Unión, llevando a cabo la consigna que la mayoría del electorado le exigió, de realizar una democracia legislativa para el desarrollo social, económico y político de México.

BIBLIOGRAFIA.

1. Arnaiz Amigo Aurora, Ciencia del Estado, Antigua Librería Robredo, México 1989.
2. Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional mexicano, Editorial Porrúa .S.A., México 1989.
3. Bryce, Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas, Madrid, 1952.
4. García Maynes Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., México 1980.
5. Carpizo Mac Gregor Jorge, El Presidencialismo en México, Editorial Siglo XXI, México 1979.
6. Carpizo Mac Gregor Jorge, Derecho Constitucional I, Editorial Porrúa, S. A., México 1994.
7. Carpizo Mac Gregor Jorge, Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, S. A., México 1994.
8. Carrillo Castro Alejandro, Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Editorial Autores Mexicanos, México 1982.
9. De Andrea Sanchez, Comentarios al Artículo 50 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México 1985.
10. Duverger Morieece, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona 1962.
11. Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, secretaria de Gobernación, Diario de Debates, Congreso Constituyente, 1916- 1917, México 1987.
12. Fix Zamudio Hector, Comentarios al artículo 94 Constitucional, Dentro de la Constitución Política Mexicana Comentada, UNAM, México 1985.
13. Herrera y Lasso Manuel, Estudios Político y Constitucionales, Editorial Miguel Angel Porrúa . S. A., México 1986.
14. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Editorial UNAM, México 1985

15. La Salle Ferdinand. Que es una Constitución. Editorial Colofón, México 1992.
16. Lanz Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. Editorial Imprenta L.D. S.A., México 1947.
17. Manual de Organizaciones de la Presidencia de la República. 1982-1988. Y Marco Conceptual. Secretaría de Gobernación. México 1982.
18. Moreno Díaz Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. México 1976.
19. Pérez de Leon Enrique. El Poder Legislativo. Editorial UNAM. México 1990.
20. Piñon Francisco. Presidencialismo Estructura de Poder en Crisis. Editorial Plaza y Valdés. México 1995.
21. Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa S.A., México 1981.
22. Rabasa Emilio y Gloria Caballero. México esta es tu Constitución. Editorial Miguel Angel Porrúa Grupo Empresarial. México 1995.
23. Reyes Heróles Jesús. El Liberalismo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
24. Roel Santiago. Principales Constituciones de México. Colegio de México. México 1985.
25. Sáenz Arroyo José. El Refrendo Y las Relaciones Entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Editorial Botas. México 1991.
26. Sayeg Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Editorial Cultura y Ciencia Política, A. C., México 1972.
27. Sayeg Helú Jorge. Las reformas y Adiciones Constitucionales durante la gestión de Miguel de la Madrid. Editorial Porrúa. S. A., México 1988.
28. Serra Rojas Andrés. La Función Constitucional del Presidente de la República en el Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., México 1962.
29. Sierra J. Carlos. La Constitución Federal de 1824. México 1974.
30. Tena Ramírez Felipe. El Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores. en la Constitución y las relaciones Exteriores de México. Secretaria de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México 1977.

31. Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808- 1978*. Editorial Porrúa S.A., México 1978.
32. Vega Vera David Manuel, *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad*. Editorial Porrúa S.A. México 1989.
33. Velázquez Rodríguez Blanca Margarita, *Presidencialismo en México y su Repercusión Jurídico-Política*, Tesis Doctoral, UNAM, México 1996.

LEGISLACION CONSULTADA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Anaya, México 1996.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación, México, 1996.
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México 1996.
4. Diario de Debates de la Federación, de fecha 8 de octubre de 1974.
5. Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. México 1992, Tomo I.
6. Exposición de Motivos a la Reforma del Artículo 28 Constitucional del 1 de Noviembre de 1993.
7. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaria de la Contraloría General de la Federación. México 1993.
8. Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa, S. A. México 1996.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S. A., México 1996.
10. Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Fracción I del Artículo 82 de la Constitución.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS.

1. **Diccionario de política y Administración pública (a-f).** Colegio de Licenciados en Ciencias políticas y Administración Pública, México 1984.
2. **Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas.** Editorial Porrúa, S.A., México 1992.
3. **De pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho.** Editorial Porrúa S.A., México 1984.
4. **Enciclopedia de México. Tomo XI, Ciudad de México MCMLXXXVII.**
5. **Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones.** México 1981.

HEMEROGRAFIA.

1. Periódico Excélsior de fecha 16 de febrero de 1990.
2. Periódico Excélsior de fecha 8 de mayo de 1991.
3. Periódico Excélsior de fecha 3 de septiembre de 1993.
4. Periódico Excélsior de fecha 18 de junio de 1992.
5. Periódico El Financiero de fecha 21 de febrero de 1992
6. Periódico El Financiero de fecha 12 de junio de 1992
7. Periódico El Financiero de fecha 30 de junio de 1992
8. Periódico El Financiero de fecha 6 de julio de 1992
9. Periódico El Financiero de fecha 12 de agosto de 1992
10. Periódico El Financiero de fecha 27 de agosto de 1992
11. Periódico El Financiero de fecha 3 de septiembre de 1992
12. Periódico La Jornada de fecha 26 de agosto de 1993.
13. Periódico La Jornada de fecha 8 de mayo de 1992.
14. Periódico La Jornada de fecha 9 de junio de 1992.