

221
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

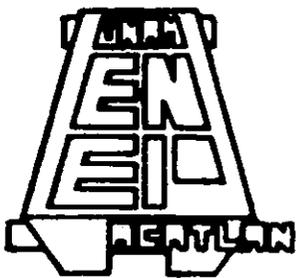
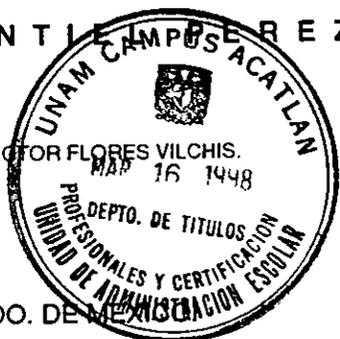
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

"ANALISIS POLITICO-JURIDICO DE LA POSIBLE TRANSFORMACION DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL; ANTE LA INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL PLURIPARTIDISTA".

SEMINARIO DE TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: JORGE MONTIEL CAMPOS PEREZ

ASESOR: LIC. HECTOR FLORES VILCHIS. MAR 16 1948



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

259493



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A MI PADRE ENTRAÑABLE: Sr. Hermilo Montiel Serrano, que con su ejemplo de cariño, tenacidad y empeño ha sabido transmitir a mis conocimientos adquiridos; la experiencia necesaria para sortear los difíciles obstáculos en el transcurso del camino.

A MI MADRE QUERIDA: Sra. Leonides Pérez de Montiel; que con su abnegación, ternura y firmeza en sus principios espirituales, han forjado en mí, una firme convicción de conducir en mis actos y mis palabras; la voluntad inquebrantable de alcanzar justicia y bondad ante los objetivos que persigo en la escuela de la vida.

A SILVIA: Que con su amplio sentido de responsabilidad, comprensión y amor, ha contribuido en mi formación humana, sentimental e intelectual.

A TODOS MIS QUERIDOS HERMANOS: Que con su afectuosa presencia que he tenido por siempre; las circunstancias adversas nunca han menguado el respaldo y cariño que como familia, me une a ellos.

AL SR. ALBERTO GUERRERO Y ESPOSA, SRA. HERMINIA MONTIEL:

Que con sus valiosos consejos y muestras de apoyo académico y moral, he terminado este trabajo de investigación.

A TODOS MIS APRECIABLES MAESTROS: Especialmente a quienes conforman este Seminario Taller Extracurricular: Lic. Rogelio Rodríguez Albores, Lic. Tomás Armando Gallart y Valencia, Lic. Hector Flores Vilchis, Lic. Luciano Aguirre Martínez, Lic. José Luis Velasco Lozano: al jefe de programa de la carrera de Derecho: Lic. José Francisco Pedro Pérez Hernández, quien fue mi maestro: así como al Lic. Jesús Flores Tavares de quien he recibido muy útiles consejos.

AL SINDICATO UNICO DE TRABAJADORES DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS: precedido por el C. Antonio García Mendoza que por su intervención meritoria, pude contar con el tiempo requerido para realizar el presente trabajo de investigación.

AL H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUAREZ: precedido por el Ing. José Luis Durán Reveles: por el apoyo económico que he recibido para cumplir los requerimientos del Seminario.

A TODOS MIS AMIGOS: Quienes esperaban que culminara esta etapa importante de mi vida.

A TODOS LOS CAÍDOS EN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DE 1968 Y 1971: Que con su sangre derramada contribuyeron en gran medida a sembrar la ventura de la conciencia ciudadana.

PRÓLOGO

HONORABLE JURADO QUE INTEGRA EL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR:

El presente trabajo de investigación que a continuación se expone; es el resultado de diversas inquietudes surgidas a raíz de los cambios políticos y electorales que han originado las reformas de Estado en México; por lo que no es un análisis totalmente científico como se hubiese deseado; no obstante atenta y humildemente se recurre a vuestra indulgencia al emitir la aprobación que corresponda; cuando vosotros hayáis revisado el contenido de éste. Se espera de vuestra parte la benevolencia que os caracteriza.

“Venimos de la provincia donde regamos el sudor de nuestra frente humedeciendo la tierra de esos campos; allí quedó nuestra niñez, allí sentimos en carne propia las consecuencias de la miseria y aprendimos a ser fuertes, allí aprendimos el verdadero concepto del honor y de la grandeza.

“Agradezco profundamente a todos mis maestros sus desinteresadas enseñanzas y a mis familiares y amigos las palabras de respaldo, firmeza y buenos propósitos que me han brindado”.

Amadas Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán y
Universidad Nacional Autónoma de México; ¡gracias, en verdad; muchas
gracias!.

JORGE MONTIEL PEREZ

NOVIEMBRE DE 1997

INDICE

■ Prólogo.

■ Introducción.

CAPÍTULO PRIMERO

PANORAMA POLITICO JURIDICO ELECTORAL DE MEXICO

1. Bosquejo Histórico.....	1
2. La Constitución Mexicana y sus Reformas.....	22
3. La Soberanía.....	30
4. La División de Poderes.....	33
5. El Sistema Representativo.....	35
6. El Régimen Federal.....	46
7. La Justicia Constitucional.....	51
8. Los Partidos Políticos.....	60
a) Su Constitucionalidad.....	60
b) Los Perfiles Políticos de cada Partido.....	73
c) Su situación Política, Jurídica, Electoral antes del periodo de elecciones Federales de 1997.....	77
d) Su Situación Política, Jurídica, Electoral después del periodo de elecciones Federales de 1997.....	84
9. El Sistema Presidencialista Mexicano de Gobierno.....	87
a) Fuentes.....	87
b) Características propias.....	88
c) Razones políticas por las que el Poder Ejecutivo Federal predomina sobre el Poder Legislativo.....	93

CAPITULO SEGUNDO

INTEGRACION Y ACTUACION DEL PODER LEGISLATIVO

FEDERAL	96
1. El Sistema Bicameral.....	96
2. La Cámara de Diputados.....	98
3. La Cámara de Senadores.....	100
4. El Congreso de la Unión.....	105
5. La Comisión Permanente.....	114
6. El Periodo de Sesiones.....	117
7. Quorum de Asistencia y de Votación.....	119
8. Inmunidad e irresponsabilidad.....	121
9. Procedimiento Legislativo.....	122
10. La Ley y el Decreto.....	127
11. Las Comisiones Legislativas.....	128

CAPITULO TERCERO

INTEGRACION Y ACTUACION DEL PODER EJECUTIVO

FEDERAL	140
1. La Investidura Unipersonal del Ejecutivo Federal.....	140
2. El Principio de "No Reelección".....	145
3. Periodo Presidencial.....	148
4. La Substitución Presidencial.....	149
5. Las Facultades del Presidente de la República.....	152

CAPITULO CUARTO

CONTROLES POLITICOS INTERORGANICOS	168
---	-----

A. Controles Políticos Interorgánicos del Legislativo hacia el	
Ejecutivo.....	168
1. El Poder de la Bolsa.....	168
2. Ratificación de nombramientos, de los tratados y la autorización al	
mandatario de la Nación para ausentarse del País.....	175
3. El Juicio Político de Responsabilidad.....	179
4. Las Sesiones Extraordinarias y las Facultades implícitas..	186
B) CONTROLES POLITICOS INTEROGANICOS DE EJECUTIVO	
HACIA EL LEGISLATIVO.....	190
1. El Veto.....	190
2. La Facultad Reglamentaria.....	193
3. La Promulgación de la Ley.....	195
4. La Ejecución de la Ley.....	200
5. Equiparación Constitucional de los Dos Poderes.....	202
■ CONCLUSIONES.....	208
■ BIBLIOGRAFIA.....	212

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

- 1.- a., aa.: artículo; artículos.
- 2.- c.: capítulo.
- 3.- C.: Constitución, constitucional
- 4.- COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 5.- CFF: Código Fiscal de la Federación.
- 6.- DO: Diario Oficial.
- 7.- Edic.: edición.
- 8.- etc.: etcétera.
- 9.- fr., frs.: fracción, fracciones.
- 10.- ins.: inciso.
- 11.- IVA: Impuesto al Valor Agregado.
- 12.- LA: Ley de Amparo.
- 13.- IFEP.: Ley Federal Entidades Paraestatales.
- 14.- LFRSP: Ley Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 15.- LFT: Ley Federal de Trabajo.
- 16.- LOCGEUM: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 17.- LIE: Ley de Inversiones Extranjeras.

- 18.- LIR: Ley de Impuesto sobre la Renta.
- 19.- LNN: Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- 20.- LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 21.- LOPJF: Ley Federal del Poder Judicial Federal.
- 22.- LVGC: Ley de Vías Generales de Comunicación.
- 23.- num., nums.: número, números.
- 24.- ob. cit.: obra citada.
- 25.- pfo., pfos.: párrafo, párrafos.
- 26.- SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 27.- T.: Tomo.
- 28.- Tit.: Título.
- 29.- v. gr.: verbi gratia.
- 30.- vol.: volumen.
- 31.- PAN: Partido Acción Nacional.
- 32.- PRD: Partido de la Revolución Democrática.
- 33.- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- 34.- PVEM: Partido Verde Ecologista de México.
- 35.- PT: Partido del Trabajo.
- 36.- PC: Partido Cardenista.
- 37.- PDM: Partido Demócrata Mexicano.
- 38.- PPS: Partido Popular Socialista.

INTRODUCCIÓN

A través de la historia constitucional de México ha sido evidente la supremacía del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos poderes del gobierno, ya que el primero ha constituido el núcleo del poder político del sistema de gobierno, del Estado, de la administración pública federal y del partido oficial.

Indudablemente, el Congreso Constituyente de Querétaro en 1916-1917 plasmó en la Constitución el predominio del presidente de la República al investirlo con muchas y muy importantes facultades, empero, así mismo otorgó a los otros dos poderes las facultades para sus controles políticos respectivos que en el presente trabajo se detallarán; por lo pronto, se afirma que por las características propias del sistema presidencialista mexicano han propiciado que los llamados políticos interorgánicos entre el ejecutivo y el legislativo no operen con toda certeza en la realidad; de tal forma que el primero se ha fortalecido y consecuentemente el segundo se ha debilitado.

La finalidad que se persigue en el presente análisis, es investigar jurídicamente estos controles políticos interorgánicos entre los poderes federales antes mencionados, tales como el poder de la bolsa (aa. 73, fr. XII y 74 fr. IV, constitucionales); la ratificación de nombramientos y de los tratados

internacionales, así como la autorización al mandatario de la nación para ausentarse del territorio nacional (a. 76, fr. 1, C.); el juicio político de responsabilidad (a. 108 C.), las sesiones extraordinarias y las facultades implícitas (a. 73 fr. XXX), el llamado veto (a. 72, ins. B de la C.), la promulgación de la ley y su ejecución (a. 89, fr. 1, de la C.). Cuales de todos estos son meros formalismos y cuales han caído en desuso para posteriormente investigar el origen y los perfiles políticos de cada uno de los partidos políticos que habrán contendido en las elecciones federales del 6 de julio de 1997, a fin de establecer la conformación definitiva de estos ante las cámaras legislativas; las consecuencias políticas que podría conllevar si ningún partido obtiene la mayoría absoluta de acuerdo con el sistema electoral representativo vigente. Así mismo se llevará a cabo una investigación político constitucional en la llamada ALTERNANCIA EN EL PODER PÚBLICO, a fin de proponer el ejercicio pleno de todos los controles políticos citados entre las dos cámaras, sin que existan enfrentamientos en el ejercicio de sus respectivas facultades; por ser un ejecutivo de partido oficial y un Congreso de la Unión que posiblemente estará integrado por los principales partidos políticos que hayan alcanzado curules en las cámaras. Todo ello, ante la probabilidad de que en el ejercicio de sus funciones, posiblemente se transforme el sistema político de partido dominante para dar paso a la efectiva participación e integración de las organizaciones ciudadanas en las decisiones constitucionales, que podrían propiciar el desarrollo político

institucional y democrático de los intereses públicos de la nación; a través de los vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los representantes en la cámaras legislativas.

Se ha señalado la notable desproporción del ejercicio de funciones de control que existe entre los poderes federales ejecutivo y legislativo; por la jefatura que el presidente de la República ejerce en el partido político que ha determinado el sistema político imperante, por la plena facultad que dicha investidura tiene para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por la concentración que tiene en cuanto a decisiones económicas en la administración pública del Estado Mexicano; y por las facultades extraconstitucionales que posee dentro del país; (por ejemplo: el designar y remover libremente al presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido dominante; el poder escoger libremente entre sus miembros que conforman su gabinete, quien habrá de ser su sucesor para contender como candidato de su partido a la presidencia de la República; y por supuesto, el poder seleccionar a los principales candidatos a diputados y senadores). No obstante, es justo reconocer que existen pequeños indicios de democracia en sus procesos selectivos, puesto que sus militantes ya empiezan a seleccionar a algunos candidatos a puestos de elección popular por votación directa, (como ejemplo: a principios del mes de enero eligieron al Lic. Alfredo del Mazo para contender en la elección para jefe

de gobierno del D.F). Pues bien, todas estas facultades antedichas del Ejecutivo Federal, que en suma resultan bastantes en un supuesto sistema constitucional en el que formalmente existe "equilibrio de poderes", pero que por disciplina y sumisión de los diputados y senadores del partido oficial hacia su jefe, que es el presidente de la República; los citados controles políticos interorgánicos o solo son formulismos de trámite o simple y sencillamente no se ejecutan.

De cara a los resultados de las elecciones federales de 1997, los partidos políticos de oposición habrán alcanzado un número muy importante de curules en las cámaras legislativas; esta circunstancia en sí misma puede generar trascendentales cambios en el régimen interno, en la coordinación y en el ejercicio de funciones de control recíprocos de los dos poderes de la federación que se analizan en el presente trabajo. Ese "equilibrio de poderes" se traducirá en la aplicación constitucionalmente efectiva y plena de los controles políticos interorgánicos en un Estado de derecho que permita a todos los protagonistas de la democracia (poder público, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general), fortalecerse; a pesar de la resistencia que presenten algunos miembros de ellos a aceptar las reformas necesarias para alcanzar la libre autodeterminación de las reformas de Estado en México, y aún con los posibles conflictos de control entre estos.

El presente trabajo de investigación tendrá como objetivo general, el determinar un clima de efectivo control de facultades y un ambiente cabal de colaboración de poderes, donde exista una total disposición y un real entendimiento en las ejecuciones respectivas del Poder Ejecutivo junto con la aprobación auténtica del Congreso de la Unión con efectivas facultades para un mejor control político interorgánico de éste. De igual forma se pretende exponer cómo se podrían impulsar las sólidas y verdaderas decisiones de los ciudadanos; resoluciones y acuerdos originados de su organización y participación política; así como del consenso y negociación que deberán realizar los representantes electos en el Congreso legislativo.

Para llevar a cabo este trabajo de investigación en el capítulo primero se analiza el panorama jurídico político constitucional del país: los principios constitucionales que han determinado el sistema político imperante en México, así como los partidos políticos que a juicio propio empiezan a adquirir relevancia en el rumbo político, económico y social del país que dirige el poder público del gobierno actual. En el capítulo segundo se investiga la integración, el régimen interno y la función legislativa de cada una de las cámaras que conforman el Congreso de la Unión; la transformación que sufrirán con los resultados que arrojen las elecciones federales antedichas y las expectativas políticas que podrían existir en el desempeño de sus funciones. En el capítulo tercero se aborda la

institución presidencial que por casi 70 años ha sido el factor principal que ha determinado este sistema presidencialista con características muy particulares que en gran medida se alejan del concepto de soberanía y del concepto de República, representativa, democrática y federal que establecen los aa. 39 y 40 de la Constitución mexicana vigente. En el capítulo cuarto se analizan jurídicamente esos controles políticos interorgánicos que en suma no han operado de manera efectiva, sino más bien de manera formal; atendiendo a los requerimientos propios del sistema político actual; para posteriormente concluir con una síntesis crítica y objetivamente posible; de tal manera que pueda abarcar todas aquellas posibilidades de cambio democrático señaladas en cada uno de los subtítulos que conforman los capítulos de este trabajo.

CAPITULO PRIMERO

PANORAMA POLÍTICO JURÍDICO ELECTORAL DE MÉXICO

1.- BOSQUEJO HISTÓRICO

ETAPA PREHISPÁNICA

Para comprender el desarrollo político institucional y jurídico de México es primordial remontarse hasta los orígenes del Derecho precolombino fundamentalmente del pueblo mexicana. asentado en el valle del antiguo Tenochtitlán en 1325.

Los mexicas, conocidos también como aztecas o "tenochcas"¹, eran un grupo errante que tras una prolongada peregrinación, se apostó en la zona lacustre del Valle de México, por indicaciones que los sacerdotes interpretaban en los designios de su Dios. A través del tiempo en que transcurrió su peregrinación: realizaron distintas formas de producción (caza, pesca, recolección y agricultura), asimismo fueron vejados de sus derechos humanos y políticos por otros pueblos de mayor desarrollo económico y social. Estos hechos determinaron su espíritu

¹ León Portilla Miguel; "De Teotihuacan a los Aztecas" Edit. Textos Universitarios, México 1990. Pág. 78-79

guerrero, el cual una vez plenamente asentados se consideraron así mismos como pueblo elegido para dominar por medio de la guerra de conquista y de una serie de alianzas; a una amplia zona del Valle de México y Oaxaca. Dentro de su enorme imperio, había señoríos independientes (como el de Tlaxcala) con quienes los mexicas mantenían una tensa relación basada en cuestiones económicas y religiosas ².

Los mexicas no trataron de imponer su hegemonía en todas las áreas de la vida social en sus dominios sino en los tributos que los sometidos hacían a los primeros.

Las relaciones comerciales y los tributos constituían la base de manutención económica de la burocracia estatal de los sacerdotes, de los militares y de los comerciantes en la antigua ciudad de México.

El orden jurídico tenochca se basaba en la cosmovisión que los marcaba como el pueblo elegido. El reflejo de esta cosmogonía concretaba que los intereses de los sujetos individualmente considerados debían ceder el lugar primordial en beneficio del Estado.

² Castillo Fernández, Víctor Manuel: "Estructura Económica de la Sociedad Mexicana, según las fuentes documentales, Edit. Textos Universitarios México 1972. Pág. 56

A la cabeza del gobierno mexicana se hallaba el monarca o "tlatoani" y el magistrado o "cihuacóatl" y sus facultades eran casi de la misma importancia que las del primero, que tenía la más relevante autoridad en materia religiosa del gobierno de guerra, así como de legislación a él se le encomendaba el nombramiento de la mayoría de los funcionarios públicos, además, era el encargado de planear y mandar ejecutar las obras públicas.

El cihuacóatl por su parte, tenía facultades judiciales como condenar a muerte sin autorización del tlatoani, sacrificando a los prisioneros para alimentar a sus dioses; también podía disponer de los tributos recaudados y por último, debía sustituir al tlatoani ausente en campaña. A su muerte, convocaba a los electores y gobernaba hasta que había nuevo tlatoani. Con respecto a la estructura política y religiosa de los mexicas, existía un consejo permanente conformado por cuatro miembros y un considerable número de consejos no permanentes que funcionaban en materia hacendaria, militar, religiosa, judicial, administrativa, así como de gobierno regional (campán). Los consejos permanentes solo eran órganos consultivos y asesores del tlatoani, ya que el monarca tenía poderes ilimitados; y los no permanentes se ocupaban de los aspectos antes mencionados a nivel local.

Cabe citar que en cada ciudad importante de todo el Estado Mexicano se repetía este esquema de gobierno, así el tlatoani de Tenochtitlán era quien nombraba a los alcaldes o "tlaltoques" de las demás ciudades.

ETAPA NOVOHISPANA

A la conquista del imperio tenochca y el posterior sometimiento de las demás culturas asentadas en el actual territorio mexicano por los españoles, estos últimos se propusieron la evangelización de los habitantes indígenas, para ello, los reyes peninsulares fueron delegando en una serie de órganos: funciones relativas a las cuatro ramas que en aquel tiempo conformaban la administración, gobierno, justicia, guerra y hacienda. Aunque en un principio la Nueva España fue gobernada por el conquistador Hernán Cortés (1485-1547) de 1522 hasta 1528: en ese año empezó a funcionar por iniciativa del Real y Supremo Consejo de Indias, una Real Audiencia en la Nueva España.

El gobierno colonial estaba constituido por poderes asentados en España y por poderes que funcionaban en el territorio novohispano. Los primeros representaban al gobierno supremo y eran el rey y el Real y Supremo Consejo de Indias; y en materia de comercio exterior ultramarino, la Casa de Contratación de Sevilla. Los segundos representaban al gobierno peninsular a través del virrey que

tenía funciones de gran jerarquía, en materia administrativa, militar, económica, tributaria, además de legislativa. La Real Audiencia de México, que era el más alto rango local de administración de justicia, funcionaba como cámara revisora en los actos de gobierno del virrey y lo substituía cuando este estaba ausente: esta autoridad compartía algunas de las facultades legislativas del virrey, cuando este encabezaba todas las funciones supremas conjuntamente en Real acuerdo: en tanto que fuera necesario emitir acuerdos. Los oidores de la Audiencia, individualmente desempeñaban todas las comisiones y en encomiendas de gobierno que les encargaba el virrey. Todos estos poderes hacia 1742, los ejercían estas autoridades supremas en un extenso territorio dividido para su gobierno, en gobernaciones, reinos, alcaldías mayores y corregimientos aposentados desde Yucatán hasta California, Nuevo México y Texas. A fines del siglo XVIII, en la Nueva España se impuso un régimen de intendencias divididas en doce jurisdicciones y a la cabeza de ellas estaba un intendente. Los alcaldes y corregidores fueron substituidos por subdelegados.

A principios del siglo XIX, España y sus colonias americanas sufrían una transformación social y política que originaba una nueva división de dominio territorial muy inferior del reino español con respecto a dichas colonias que alcanzaban su independencia política cada una de ellas en su gran mayoría. Las causas externas fueron el pensamiento liberal de Europa contra el derecho divino

de los monarcas por parte de Charles de Secondat , Barón de Montesquieu (1689-1755); Jean Jacques Rosseau (1712-1778) y Denis Diderot (1713- 1784); por la independencia de las colonias inglesas en Norteamérica como ejemplo a las demás por su prototipo constitucional , por su división de poderes , su soberanía y democracia; por el desarrollo económico de la Revolución Industrial; por la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano; y por el vacío de poder creado por las abdicaciones de los reyes de España Carlos IV y Fernando VII a favor del francés José Bonaparte, hermano del conquistador Napoleón (1769-1821) . En el imperio español se intentó renovar la organización política para mantener en todos sus dominios, la unidad fundamental a través de una constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en 1810-1812.

Esta constitución introducía reformas muy importantes. La forma de gobierno que establecía era la monarquía moderada hereditaria. Los órganos de gobierno se dividían por vez primera en tres:

- 1) Poder Ejecutivo, que se depositaba en el rey.

- 2) Poder Legislativo, encargado a las Cortes en las que habría diputados en todos y en cada uno de sus dominios en ambos hemisferios, así como en el monarca.

3) Poder Judicial, que se encomendaba a los Tribunales de Justicia (Tribunales Supremos, Audiencias y Jueces letrados de Primera Instancia

De esta manera consagró el principio de la división de las funciones legislativas que correspondían a las Cortes con el rey; la facultad de ejecutar las leyes por el monarca; y la de aplicarlas a las causas civiles y criminales por los jueces que nombraban estas leyes.

El título III se refería a las Cortes desde el a. 27 hasta el 167 y estaba dividido en once capítulos. Las Cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban la nación de los mencionados hemisferios: eran nombrados por los ciudadanos en base al criterio poblacional: un diputado por cada 70 000 sujetos en ejercicio de sus derechos. Con sumo cuidado y precisión se iba describiendo el complejo sistema para formar dichas Cortes, por medio de los mecanismos de las juntas electorales de parroquia, en donde se nombraban a unos compromisarios que posteriormente se reunían en las juntas electorales, llamadas de partido, de donde salían nuevos compromisos para componer las juntas electorales de provincia, en donde finalmente se nombraba al diputado o diputados que les correspondiera.

Para ser diputado se solicitaba ser ciudadano mayor de 25 años en pleno goce de sus derechos, originario de la provincia de que se tratara, o tener una vecindad de por lo menos siete años y tener una renta anual determinada. Así mismo se pormenorizaba la forma de celebrarse dichas Cortes y se definían sus facultades. Además se regulaba con exactitud el sistema para la elaboración de las leyes y la forma de su sanción en la cual, intervenía el rey.

Regulaba además la promulgación de las leyes, la diputación permanente de Cortes y de las Cortes extraordinarias. La diputación permanente era un organismo que funcionaba durante los recesos de las propias Cortes, al que se le encargaban controles muy importantes relativos a la observancia de la Constitución y la función de convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por esta.

El título IV anunciaba al rey del a. 168 al 241. Su personalidad era inmune y sagrada sujeta a responsabilidad. De él partía la facultad de ejecutar las leyes, de manera que era el único para expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que consideraba pertinentes para su ejecución, definiéndose también otros puntos relacionados al rey, la regencia y la familia real.

Y el capítulo VI estaba dedicado a las secretarías de despacho, que eran siete; todas estas firmaban las órdenes y disposiciones del rey, de acuerdo a

la materia en que se trataba, de tal manera que se definía el principio de refrendo. Toda esta estructura legislativa y ejecutiva inspiró a la Constitución Federal en 1824 para la creación del Consejo de Gobierno.

ETAPA INDEPENDIENTE

El Decreto Constitucional y de Reformas para la América Septentrional Mexicana (Constitución de Apatzingán), promulgada por el Generalísimo José María Morelos y Pavón (1765-1815), en su segundo apartado sobre la forma de gobierno, incluye los capítulos relacionados con la forma y estructura constitucional de las supremas autoridades del Supremo Consejo y de la sanción de las leyes (aa.44-131). Esta constitución por primera vez delimitó y atribuyó de manera objetiva todas y cada una de las facultades que correspondían al ejecutivo y legislativo respectivamente.

Cabe recordar que este documento fue redactado en plena lucha de independencia cuando Miguel Hidalgo y Costilla (1753-1811), Ignacio Allende (1779-1811), Juan Aldama (1787-1811), y Mariano Jiménez (1786-1811) habían ya desaparecido de la escena heroica; mientras que el cura de Carácuaro realizaba notables campañas de guerra contra las fuerzas realistas en las ciudades de Cuautla, Tehuacán, Huajuapán de León, Oaxaca y Chilpancingo; lugar donde

redacta su valioso documento llamado "Sentimientos de la Nación" para dar cohesión jurídica al movimiento insurgente y unidad de mando, puesto que cada jefe obraba por su cuenta. El congreso que lo secundó en su obra, conjuntamente sufrió persecuciones en plazas donde asentaban sus poderes y que caían una a una en manos de los realistas: Chilpancingo, Uruapan, Apatzingán; lugar donde expidió el referido decreto constitucional, y Tehuacán; lugar en el cual aumentaron las diferencias entre los legisladores y el congreso finalmente se disolvió.

Por otra parte, conforme se perdían las plazas dominadas por los insurgentes entre 1815-1820; las propias autoridades novohispanas reconocían que el espíritu independentista de los mexicanos era ya irreversible.

Agustín de Iturbide(1786-1823), jefe del ejército realista acordó con Vicente Guerrero (1783-1831)proclamar el Plan de Iguala en febrero de 1821, mientras que el virrey Juan Ruiz de Apodaca (1767-1840) era destronado para que Juan de O'Donojú (1759-1821) ocupara el cargo e inmediatamente suscribiera los Tratados de Córdoba, que al igual que el plan anterior, proclamaban la independencia, aunque pretendían ofrecer el trono del nuevo imperio a Fernando VII o a alguno de sus familiares y en el último de los casos, a

que designaran las Cortes que tendrían para constituirse. De esta manera es como se consuma la independencia mexicana.

Una vez instaurado el Imperio Mexicano en 1822 por la Junta provisional Gubernativa, y teniendo a Agustín de Iturbide como monarca, se convocaba a un congreso constituyente para la elaboración de las Bases Constitucionales que instituían como forma de gobierno la monarquía constitucional. Llamaban al trono del Imperio a las personas disciplinadas en el Tratado de Córdoba: el poder se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, la religión católica era la religión del Estado y por consecuencia, todos los habitantes del Imperio serían iguales. Más adelante, el Congreso que había dictado estas Bases, entró en conflicto con Iturbide, quien lo disolvió y en su lugar se estableció una Junta Nacional Instituyente que expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano; si bien establecía una división de poderes muy concretas, en su ejercicio concentraba, y de esta manera confundía estas facultades en una sola persona: El monarca.

En enero de 1824, los protagonistas del México Independiente firman un pacto de unión que convoca a un segundo Congreso Constituyente, que a su vez, instruyó a elecciones federales resultando electo el General Manuel Fernández Félix (Guadalupe Victoria; 1786 - 1842) como presidente de la

República, tomando posesión el 2 de Octubre, dos días antes de promulgarse la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución constaba de siete títulos, subdivididos en secciones, y en 171 aa. Establecía los principios republicanos y federalistas, dividía el poder público clásicamente en legislativo, ejecutivo y judicial, adoptando hacia la forma de república, representativa y popular. El Poder Legislativo en un Congreso General compuesto por dos Cámaras de Diputados y Senadores fija los requisitos de elegibilidad para ocupar estos puestos dejando a las legislaturas de los estados de la República Mexicana, el derecho de determinar a los electores y legislar en materia de derechos universales. Establecía que la elección de los diputados sería indirecta y la de Senadores por mayoría absoluta de votos por las legislaturas de los estados, especificaba controles de ambas cámaras y precisaba en 31 fracciones las del Congreso; describía el proceso de creación de leyes; dividía las sesiones en ordinarias (enero- abril) y las segundas únicamente para resolver asuntos de la convocatoria.

Depositaba el Poder Ejecutivo en una sola persona e instituía a la vicepresidencia, fijaba los requisitos para ocuparlos así como la duración en el cargo (cuatro años) prohibiendo la reelección.

Las circunstancias hostiles que originaron las dos fracciones políticas federalista y centralista , por la instauración de sus respectivos sistemas político, jurídico, constitucionales dieron lugar a que en el año de 1835 se convocara por parte de los centralistas a un Congreso Constituyente, en contra de lo previsto por la Constitución vigente de 1824. Entre sus reformas se demandaba abandonar el sistema federal y la forma de gobierno suprimiendo la vicepresidencia.

La reunión de las dos cámaras legislativas sin ninguna formalidad prevista por la Constitución tuvo lugar el 23 de Octubre de 1835; y con fundamento a estas Siete Leyes Constitucionales, aprobadas mediante estas normas, se llevó a cabo la transformación deseada, de un gobierno federal a uno central unitario.

La primera ley constaba de 15 aa. que señalaban la nacionalidad y la ciudadanía, así como los derechos y obligaciones de los mexicanos. La segunda tenía destinado crear y organizar esencialmente al Supremo Poder Conservador integrado por 5 personas de alta jerarquía sobre los otros tres poderes. Este Supremo Poder tenía facultades ilimitadas como declarar nulos los actos emanados de los últimos que resultasen contrarios a la Constitución, tenía la facultad de declarar la capacidad física o moral del Presidente de la República. La tercera ley se abocaba a regular al Poder Legislativo depositado en un Congreso

dividido en dos cámaras: La de Diputados y la de Senadores teniendo el Congreso dos periodos de sesiones al año. La elección de los Diputados sería indirecta, en base a la cantidad de ciudadanos en el país, renovándose cada dos años. Los Senadores por su parte, se integrarían por 24 personas electas a través de un complicado procedimiento en el cual: el ejecutivo intervenía en junta de ministros, en las juntas departamentales, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Supremo Poder Conservador. Los Senadores duraban en el cargo 6 años.

La cuarta ley de 34 aa. normaba al Poder Ejecutivo recayendo en un solo individuo sin vicepresidente, participando en su designación la junta de ministros con el presidente en funciones, el senado y la Suprema Corte. La diputación calificaba la designación y junto con las juntas departamentales, tenían la última palabra. El presidente duraba en su cargo 8 años y podía ser reelecto: tenía funciones de coordinación con el Supremo Poder Conservador.

La quinta ley ordenaba la organización y el funcionamiento del Poder judicial :la sexta se refería a la creación y organización de las circunscripciones políticas territoriales (departamentos) y la séptima ley de 6 artículos contenía previsiones constitucionales en general.

Los violentos ataques que por parte de los federalistas habían percibido las Siete Leyes de 1836; la separación de Texas, la guerra contra Francia y el clima de incertidumbre e inestabilidad política que persistía en la República, llevaron a Antonio López de Santanna (1791-1876), Presidente Constitucional, a convocar a los miembros de las clases políticas para que externaran su opinión sobre las medidas a tomar para la estabilización del país; el Congreso se reunió en enero de 1839 y se resolvió que la Constitución de 1836 se reformaría a tal grado que el Supremo Poder Conservador se suprimiera. La cesación de las funciones de los poderes centrales legislativo y ejecutivo para designar a una junta de personas para nombrar presidente provisional para que éste a su vez, convocara a un nuevo Congreso Constituyente. Todo ello causó el desconocimiento de Santanna, quien por tensiones políticas dejó el poder, asumiéndolo el General Nicolás Bravo (1781-1854). Se inició así todo sin proceso constitutivo a través de una Junta Nacional Legislativa, conformada por 80 notables, que deliberarían otra Constitución que solo tuvo vigencia tres años.

Esta Ley Fundamental estaba dividida en 11 títulos, subdivididos por rubros que contenían lo siguiente: el título I se refería a la forma de gobierno, republicano, representativo, popular y católico; los títulos II y III contenían los derechos y obligaciones de los ciudadanos de acuerdo a su posición social y su jerarquía militar y eclesiástica. El título IV estaba destinado al Poder Legislativo

dividido en dos cámaras y elegidos por las asambleas departamentales , al presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia. Los diputados y senadores debían tener un ingreso anual determinado. se señalaban los periodos ordinarios de sesiones, la formación de las leyes , atribuciones y funciones del Congreso y la Comisión Permanente. El título V regulaba los requisitos, funciones y prohibiciones del Poder Ejecutivo , la asistencia en el desempeño de sus funciones por parte de 4 ministros y 17 vocales integrados en órgano colegiado . Todos estos últimos asesoraban al presidente.

El título VI estaba destinado a establecer la composición del Poder Judicial dividido en Suprema Corte de Justicia, Tribunales superiores y Jueces inferiores. En relación al gobierno de los departamentos, estos se enunciaban en el título VII; en vista de que no estaba previsto el sufragio universal y directo, se constituyó un Poder Electoral cuya normación se situaba en el título VIII. los principios generales sobre administración de justicia se ubicaban en el título IX; en el X se remitía a reglamentar la Hacienda Pública, y por último , en el título XI se postulaban las reglas para la observancia y reforma de las Bases Orgánicas. En 1846 nuevamente se restaura la Constitución de 1824, como resultado de un prolongado y controversial debate en torno a las medidas apremiantes que habían de tomarse para restablecer la tranquilidad y el orden jurídico del país, después del breve periodo de gobierno de Manuel Paredes y Arriaga (1790-1851), el

levantamiento del General Mariano Salas (1796-1867), contra los intentos monarquistas de aquel y la inevitable intervención norteamericana. En agosto de ese año, se convocó a un Congreso Constituyente³, con facultades para formular legislación en todas las materias.

Las discusiones se llevaron a cabo en medio de la guerra con los EE.UU., y una vez que se aprobó el acta, el Congreso tuvo que dispersarse a causa de la ocupación de la ciudad de México por tropas norteamericanas.

Este documento constaba de una exposición de motivos amplia y constitucionalmente muy profunda, de un proyecto resolutivo, el cual contenía un preámbulo formalmente concebido en forma de considerandos, que concluía con 4 puntos resolutivos, el último de estos proponía la sanción del Acta de Reformas, el cual contenía 22 artículos; y su importancia reside en la introducción del Juicio de Amparo; una de las instituciones jurídicas más importantes del derecho hispanoamericano, propia de México. Mariano Otero (1793-1857) introducía reformas transcendentales a la Constitución de 1824; siendo la más importante la idea de que fuera esta Ley suprema la que se ocupara de formular la correspondiente declaración de derechos o garantías individuales y su adecuada protección, la modificación del sistema para la elección del presidente de la

³ Tena Ramírez Felipe, "Leyes fundamentales de México, Edit. Porrúa, México 1991. Pág. 44

República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, a través de un sistema directo.

Con respecto al senado, sus dos representantes debían ser elegidos por sus legislaturas correspondientes en cada entidad, sugiriendo una ampliación a su integración en el Congreso, siendo estos senadores elegidos a proposición de la Cámara de Diputados (votación por estas cámaras) y a propuesta también del propio senado y del Ejecutivo Federal.

Todas las reformas enumeradas en esta Acta estuvieron vigentes realmente hasta 1853, año en que el presidente Antonio López de Santanna asume una actitud dictatorial, lo que ocasiona un nuevo movimiento revolucionario que culmina con el triunfo del partido liberal que convoca a un Congreso Constituyente en 1855. Su composición mostró dos tendencias ya reconocidas hacia tiempo atrás: la liberal y la conservadora. La primer corriente era la heredera de los principios de la revolución de independencia y del pensamiento de José María Luis Mora (1786-1861) y de Valentin Gómez Farías (1787-1858). Este partido luchaba por plasmar en el texto constitucional el ideario revolucionario, garantizando la libertad humana frente a todos los poderes. Los principios más importantes que defendieron fueron: sufragio universal, la desaparición de los fueros y privilegios, militar y eclesiástico; la igualdad y

libertad humanas; la separación de la Iglesia y el Estado. la libertad de conciencia, cultos y enseñanza, pensamiento, imprenta , trabajo , industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el Juicio de Amparo.

En cuanto al partido conservador: este se encontraba relacionado a los intereses del clero y de los sectores de la sociedad que buscaban la conservación de los fueros y privilegios eclesiásticos, la riqueza del clero. Rechazaban un cambio violento en el modo de organizar las fuerzas sociales y productivas de la nación.⁴

La Constitución Federal de 1857 estaba dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. El título I mencionaba los derechos universales del hombre. Las secciones II y IV estaban consagradas a señalar quienes eran mexicanos , y la sección III quienes eran extranjeros. El título II definía el concepto soberanía nacional y cuales eran las partes de la Federación y el territorio nacional, estableciendo los principios republicanos federalistas: los Estados "Libres y Soberanos" facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior. Todo el título III establecía la división tripartita del poder: Legislativo unicamaral, un Ejecutivo sin facultad de veto y un Poder Judicial depositado en una Corte

⁴ De la Cueva, Mario; "El constitucionalismo mexicano" Edit. Textos Universitarios, UNAM, México 1991. Tomo II, Págs. 1281 y sigs.

Suprema de Justicia, en los Tribunales de Distrito y de Circuito. El título IV establecía las reglas generales para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos. El V definía las directrices que debían seguir los gobiernos de los Estados de la Federación. Los títulos VI, VII y VIII se referían a las prevenciones generales, el modo para reformar o adicionar la Constitución y su inviolabilidad.

Vencidos los remanentes del ejército francés y eliminados los principales directores del segundo imperio, se inició la restauración de la República. Los gobiernos que detentaron el poder durante el periodo que va de 1867 a 1910, consolidaron el Estado Nacional que abandonaba el Corpus jurídico colonial precisando el equilibrio de poderes. Así se propició la reconstrucción nacional después del dilatado estado de guerra civil que había sido realidad a través de las primeras cinco décadas de vida independiente.

El lema "poca política, mucha administración" funcionó bien durante el periodo porfirista de 1876 a 1911, ya que la nación mexicana necesitaba estabilidad política para mejorar su condición económica, por lo que el General Porfirio Díaz Mori (1830-1915), presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, demostró con energía que podía mantener la paz y sabía como desarrollar el mercado nacional interno. Al final, sin embargo, esa fórmula se

hizo cada vez más ingrata hasta provocar la rebelión armada que encabezó Francisco Indalecio Madero (1873-1913), quien originalmente planteó terminar con la dictadura y plasmar en la Constitución, el principio de la "no reelección". Asesinado Madero, el General Victoriano Huerta (1845-1916), se nombró presidente de la República, levantándose en armas el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza (1859-1920) para derrocarlo.

A través de esta gesta armada se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina, que de acuerdo a su contenido social, forzaron la necesidad de crear otra nueva Constitución; puesto que anteriormente no tenía sentido jurídico en el texto de la ley Suprema de 1857 que tenía un sistema liberal - individualista

Vencidas las fuerzas convencionistas encabezadas por Doroteo Arango (Francisco Villa; 1877-1923) y Emiliano Zapata (1879-1919), el primer jefe del Ejército Constitucionalista promulgó la convocatoria para la integración del Congreso Constituyente que a partir del primero de diciembre de 1916, inició sus sesiones con tal fin en la ciudad de Querétaro con 214 diputados propietarios, elegidos por medio del sistema predispuesto en la Constitución de 1857 para la conformación de la Cámara de Diputados. Las sesiones fueron clausuradas el 31 de enero de 1917, y el título que se adoptó fue: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la ley Suprema de 1857".

Esta Ley de Leyes es una nueva Constitución, ya que la Revolución Mexicana rompió con el orden jurídico fijado por la Constitución de 1857; el Poder Constituyente de 1916-1917 tuvo su causa en este movimiento político social de 1910, que ha enmarcado jurídicamente la vida social, política y económica de México hasta hoy en día.

2.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 Y SUS REFORMAS.

Se han bosquejado los factores políticos, sociales y económicos que originaron la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Ahora conviene clasificarla de acuerdo a sus fuentes y criterios jurídicos constitucionales.

Las fuentes de esta Constitución son de carácter inmediato, que significa quien hace la Constitución; y la fuente mediata que ilustran los motivos de su instauración.

La fuente inmediata de la Ley Suprema fue el Congreso Constituyente que se convocó para que la formulara y la aprobara. Como Colegio Electoral, este

Congreso inició funciones el 21 de noviembre de 1916 y fue clausurado el 31 de enero de 1917.

La fuente mediata fue aquella gesta social de 1910 que tenía como objetivo el principio de "no reelección" del presidente, no obstante se fueron redactando decretos de índole social para garantizar derechos determinados a los trabajadores y a los campesinos que peleaban por modificar las estructuras político - sociales impuesta por los gobernantes: de tal manera que estos pudiesen alcanzar un mejor nivel de vida. Fue en efecto este movimiento revolucionario que cuestionó la imperante necesidad de promulgar una Ley Suprema que tuviera la aceptación de la gran mayoría de los sectores de la sociedad. Por lo que no tiene relación alguna con respecto a la Ley Fundamental de 1857, su antecesora.

Según Tena Ramírez, la Constitución mexicana es suprema por encima del órgano legislativo: ya que para reformarla, se impulsa un procedimiento complicado: con relación al que se requiere para abrogar y derogar una norma ordinaria: es federal, es presidencial y es republicana.

Siguiendo la clasificación de este autor, de acuerdo con el artículo 41, se establece el multipartidismo, pero en el contexto jurídico constitucional México ha sido un país con un sistema político de partido predominante; ya que desde la fundación del Partido Revolucionario Institucional en 1929, la gran

mayoría de sus candidatos a presidentes de la República, gobernadores y presidentes municipales; así como de senadores y diputados al Congreso de la Unión han sido elegidos y por ende, han marcado el sistema político presidencialista mexicano⁵.

La clasificación de Karl Loewenstein ubica a la Constitución Mexicana como nominal, pues no existe concordancia entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales. la Ley fundamental mexicana es social, ya que no solo estructura políticamente a la nación; sino que asimismo, procura asegurarle por lo menos formalmente, una vida digna al gobernado. Esta Constitución en la ejecución de su contenido se transforma en social, sin que desaparezcan las garantías individuales para materializar la igualdad y la dignidad humanas.

Un aspecto muy importante de la Constitución Mexicana es el que enuncia el artículo 133 y que establece el principio de supremacía constitucional y la jerarquía de las normas en el Orden Jurídico Mexicano: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o

⁵ Tena Ramírez Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 1990, Pág 87

leyes de los Estados". Es menester indicar que en todas las constituciones mexicanas se ha instituido este principio aunque no de manera específica.

Del artículo 133, en relación con los aa. 16, 103 y el 124 se describe la jerarquía de las normas en el Derecho Constitucional Mexicano:

- 1) Constitución Federal.
- 2) Leyes Constitucionales y Tratados Internacionales.
- 3) Derecho Federal y Derecho Local.
- 4) Las Leyes Constitucionales son aquellas que afectan la unidad del Estado Federal. en tanto que su ámbito de aplicación es tanto federal como local ⁶. Por citar un ejemplo la Ley de Amparo.

Por otra parte cuando existe una aparente contradicción entre una ley federal y una ley local en México; el a.124 establece que aquellas facultades no concedidas expresamente a las autoridades federales se entienden reservadas a las entidades federativas : es como de esta forma no existen entre estas autoridades. las facultades concurrentes, ya que ni la constitución, ni la jurisprudencia las contemplan. En el orden jurídico mexicano, se aplica la ley que fue expedida por la autoridad competente.

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Edit. Porrúa, México 1994, Tomo III. Págs. (1964 - 1966)

El a. 16 establece este principio de autoridad competente en la garantía de seguridad:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

Y el a. 103 indica cuando el Juicio de Amparo procede en tanto que la autoridad federal o local actúen en exceso de su competencia, garantizando ante estas situaciones, el principio de competencia con el mecanismo procesal más efectivo con que cuenta el orden constitucional mexicano.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia afirma que la constitucionalidad de una ley habrá de analizarla el Poder Judicial Federal a través del Juicio de Amparo. Lo antes dicho origina que la jurisprudencia deje sin validez la segunda parte del referido a. 133; en esas condiciones la Suprema Corte ha hecho la apertura jurisprudencial ante el desacuerdo de una parte de la doctrina mexicana. Esta apertura se traduce en la creación del denominado “recurso de inconstitucionalidad”; en la contraparte del quejoso es el juez común que de acuerdo al afectado, haya aplicado un precepto. no se tendrá que enjuiciar al Poder Legislativo por su desempeño; solo se analizará la resolución del juez

local que no obstante lo emitido en el segundo párrafo del a. 133 C. , haya aplicado una norma anticonstitucional. Este recurso casi no ha tenido aplicación. la costumbre siempre ha radicado sobre los jueces locales, que han preferido no entrar en detalle sobre la constitucionalidad de las leyes. Y con respecto a las autoridades administrativas, estas no debían examinar la constitucionalidad de las leyes.

De acuerdo con la doctrina jurídica, la Constitución mexicana es de condición rígida; ya que no existe un órgano y un procedimiento exclusivo para su reforma de un precepto constitucional. Conforme al sistema norteamericano adoptado desde 1857, el a. 135 C. dispone: "La presente Constitución puede ser reformada o adicionada . Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma , se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que estas sean aprobadas por las mayorías de las legislaturas de los Estados....".

Basándose en la Ley Fundamental, este artículo instituye un órgano específico llamado Poder Revisor, integrado por el Congreso Legislativo Federal y los órganos legislativos locales; este órgano se encuentra ubicado en el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos. Está asignado por abajo del Poder Constituyente, no obstante, tiene una superioridad ante los Poderes Constituidos.

a los cuales puede alterar; por ello el presidente de la República formalmente no puede vetar la obra del Poder revisor, puesto que es un órgano de mayor contrapeso político que él.

En lo que corresponde al procedimiento de reforma a la Ley Suprema; en el Congreso de la Unión, se requiere un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, aunque solo sea la mitad; además de que el proyecto debe ser sometido a las legislaturas locales, si se pretende erigir una nueva entidad federativa dentro del territorio limitrofe actual; se aplica el contenido jurídico del a. 135 y se someterá a ratificación por las dos terceras partes del total de las legislaturas locales. En caso de que el Congreso Federal reconozca nuevos Estados a la Unión, la Constitución se torna flexible, pues el a. 43 C. se reformaría con el mismo procedimiento que se utiliza para reformar una norma ordinaria.

A juzgar por el Derecho Constitucional, cada país debe adecuarse a la realidad política - social - económica imperante, por medio de uno de los dos métodos: la interpretación judicial y la reforma. Si bien se entiende que la coyuntura política de México ha estado basada en la reforma formal a la Constitución, pero a decir verdad, en la práctica legislativa, esta se ha exhibido como una constitución flexible, puesto que a partir de 1921, año en que sufrió su

primera reforma^{*}, todas las iniciativas de reforma han sido impulsadas por el presidente de la República en turno, que desde 1929 ha sido el jefe absoluto del partido oficial y que hasta la LVI Legislatura, ha contado con la abrumadora mayoría priista en el Congreso de la Unión. Aunque es justo reconocer que siete gobernadores y cuatro Congresos locales con mayoría relativa de partidos de oposición^{**}, asumen y ejercen funciones legislativas propias, difiriendo de la disciplina, llámese dedición que desde siempre han significado estas reformas legislativas, apoyadas por todos los legisladores tanto federales como locales del P.R.I. El Poder Ejecutivo Federal, desde un punto de vista particular, ha tenido facultades que rebasan los principios jurídicos del sistema federal y la división de poderes, por ejemplo; este poder ha anulado la existencia del municipio libre en el Distrito Federal.

* Tena Ramírez, Felipe. ob. cit. Págs. 98 - 99

** Baja California, Chihuahua; Colima, Guanajuato, Jalisco, D.F., Nuevo León, Querétaro, Sonora, Estado de México, San Luis Potosí y Aguascalientes. (Fuente: Reforma: 8-julio-97).

3.- LA SOBERANÍA :

En la actualidad, el concepto soberanía (De soberano; del latín “soberanus”; que significa “por encima” o “sobre de”) es un concepto polémico. Mientras que algunos opinan que es la libre autodeterminación de los pueblos, también esta sujeta a los intereses económicos del exterior; otros opinan que la soberanía se traduce en estricta autodeterminación del orden jurídico de la nación, y que las cuestiones económicas solo incumben en este principio cuando son totalmente opuestas a los intereses colectivos del pueblo.

La soberanía de acuerdo con Herman Heller es “ aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”. Es decir , los pueblos por esa autodeterminación, se otorgan una estructura jurídico, política a través de sus representantes elegidos como Poder Constituyente, obviamente con la tajante exclusión de cualquier sujeto ajeno a los intereses de la nación y sus intereses colectivos ⁷.

Todas las constituciones tienen la presunción de establecer un ordenamiento igualitario y justo, tendiente a resolver las dificultades sociales, económicas y políticas durante su vigencia. Es así como en las primeras constituciones mexicanas de 1814 promulgada por el Generalísimo Morelos; y la

de 1824, promulgada por el entonces presidente del país Manuel Fernández Félix abarcaban en sus primeros aa., la noción de soberanía e independencia de México. La ley suprema mexicana de 1917 al igual que la Constitución anterior establece un concepto más o menos claro de soberanía, no sin antes definir las garantías individuales, la nacionalidad y la ciudadanía.

El a. 39 afirma que: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Por pueblo se debe entender como “la sociedad humana que superdita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales jurídicos, particulares o públicos que componen la colectividad o se encuentran dentro de ella . Ahora bien, por Nación debe definirse como: “ el sentimiento de solidaridad que une a los individuos en su deseo de conformar una sociedad homogénea, de acuerdo a su raza, lengua, religión, historia común y hábitat; conservando el anhelo de lograr un destino más fortuito en el futuro” ** .

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Edit. Porrúa México 1991. Págs. 221-214

** Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ob. Cit. Tomo IV

Al afirmar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se establece que en el pueblo mexicano, con identidad, costumbres y tradiciones propias, es un núcleo que a transcurso de la historia, se ha ido forjando y que asimismo tiene una perspectiva en su futuro sin menoscabar lo que ha sido. El pueblo es soberano, imprescriptiblemente esa potestad que tiene, la ejerce a través de sus representantes que a su vez, nombra y que están bajo sus órdenes y mando. Todo ello ante la dificultad que representaría el reunirse personalmente y deliberar todas las decisiones más importantes que lo afecten en su conjunto. Respecto a que el pueblo tiene el derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno, depende totalmente de los cauces que otorga el a. 135 C. vigente, de tal manera que en su realidad imperante y en su conciencia cívica se determinará su derecho a la revolución.

El a. 40 C. establece que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal...” significa que el pueblo mexicano se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en la propia creación de su Estado y su Gobierno a través de una ley fundamental que delimite la representatividad y federalismo en su República, encaminados a lograr la democracia como forma de gobierno (Justicia, Igualdad y Libertad).

4.- DIVISIÓN DE PODERES:

Se encuentra normado en el a.49 C. que señala: “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 solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la nación, conforme a lo dispuesto en el a. 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del a. 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

El principio de la división de poderes implica que estas tres funciones enunciadas por este artículo se depositen en órganos jurídicos interdependientes que efectivamente estén separados en su ejercicio; para que esta forma se manifieste el poder público de el estado que solo es uno y es indivisible. Los actos de autoridad que cada uno de estos órganos realice, se apoyarán, por ende, del poder legislativo si el alcance de su labor como función primordial se basa en la creación de normas de derechos abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido esencial y material); del poder ejecutivo, si los actos de autoridad realizados estriban en la aplicación concreta particular o personal de las normas sin resolver o decidir ningún conflicto jurídico (por ejemplo acuerdos o

resoluciones administrativas) y el Poder judicial en el tiempo en que se decida una controversia o contienda de derecho mediante la aplicación mencionada, creándose un acto jurisdiccional (por ejemplo una sentencia o laudo).

Es indispensable indicar que el ejercicio de cada uno de estos órganos se traduce en COLABORACIÓN DE PODERES, nunca confusión o delegación de facultades de un órgano en otro: que constitucionalmente no sea su competencia, al menos que existan casos que contemple la Constitución, y que asimismo indiquen sus procedimientos; por citar un ejemplo, el a. 29 que regula la suspensión de garantías individuales por parte del titular del ejecutivo de la nación, pero solo en casos graves y en los cuales se ponga a la sociedad en peligro o conflicto de grandes dimensiones. El presidente habrá de seguir el procedimiento y las limitaciones que indica el referido artículo, es decir, que el Congreso de la Unión le conceda a éste, las facultades que se estimen necesarias para superar la conflagración emergente.

De esta forma se concluye que existe una gran diferencia entre "órgano" y "poder". Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son inalterables. Ningún motivo o persona puede cambiar su competencia. Lo único que podría alterarse normativamente en su distribución entre los órganos del Estado, ó, reformarse su esfera jurídica de cada uno de ellos.

5.- SISTEMA REPRESENTATIVO

Para comprender este principio, es primordial indicar que la representación política se origina cuando la nación, a través de técnicas diversas; esencialmente la elección, nombra a determinado número de ciudadanos, para que, ante lo inaccesible de hacerlo por sí mismo, estos participen en la creación de la voluntad constitucional. De acuerdo con la teoría clásica de la representación; los representantes elegidos en México hasta hace algunos años, no estaban limitados por ninguna clase de mandato que fuera independiente de sus representados. Estos representantes en conjunto, manifestaban y creaban “la voluntad de la nación”, sin que pudiera aplicárseles algún tipo de responsabilidad ante los representados.

Estos principios, junto con la presencia de un partido predominante han dado como consecuencia que el sistema político mexicano, el Partido Revolucionario Institucional desde hace casi 70 años haya creado un programa, cuyas reglas se entiendan como sumisión y disciplina de comportamiento de todos los funcionarios que integran la entidad gubernamental hacia su jefe máximo, que a la vez, es presidente de la República y jefe supremo de las fuerzas armadas. Esta, llámese mansedumbre a transcurso de este tiempo hasta hoy en día; es

indispensable para mantener la unidad política que contiene el sistema, y quienes no acepten esa sumisión incondicional, no pueden, ni podrán integrarse dentro de este sistema en el que el gobierno se desempeña en todos y en cada uno de los diversos cargos que representa. Es así como se deja entrever que para desempeñar cualquier cargo público de importancia en este sistema; vale más la adicción a las reglas que establece la política del partido oficial que ante las actitudes, cualidades personales y la independencia de criterio de las personas valiosas y capaces.

Los senadores y diputados que conforman las cámaras hasta la LVI Legislatura no podían ser la excepción. La gran mayoría de éstos han emanado del PRI que han limitado enormemente la representación de la oposición en las cámaras: pues de 1955 a 1963 los partidos de oposición obtuvieron un total de 20 curules en la cámara de diputados sobre la totalidad que alcanzó el PRI, y que originó que se reformara el régimen representativo del aquel entonces para crear un sistema de diputados de partido que según juristas, “perseguía el fortalecimiento de la presencia de los partidos de oposición”. Aunque a decir verdad, su representación seguía siendo irrisoria. En 1972 hubo otra reforma constitucional para reducir el porcentaje de 2.5 % a 1.5% de la elección que se exigía para que los partidos tuvieran derecho a acreditar diputados de partido y así poder conservar su registro; sin embargo, las elecciones de 1973 mostraron que

los partidos de oposición estaban en clara decadencia con divisiones internas, y que grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana. Todo ello ante la complacencia del gobierno priista que resultaba favorecido con esta situación.

Por estas causas, el 6 de diciembre de 1977 se reformaron los aa.51,52,53,54 y 55 de la Constitución para enmendar la integración de la Cámara de Diputados, en la que se demandaba una nueva forma de sistema representativo. Esta consistió en un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluía la tesis de representación proporcional determinándose que en la Cámara de Diputados se encontraba la ideología de la República.

En ese entonces, según legisladores, no se estancaría el gobierno de las mayorías, pues con el nuevo sistema se ampliaría la representación nacional debiéndose considerar el modo de pensar de las minorías, para que participara cívicamente en las decisiones de las mayorías. En otras palabras, gobierno de las mayorías con la participación de las minorías, antes de tomar decisiones gubernamentales: "libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue".⁸ Los principios constitucionales del sistema representativo mixto con dominante mayoritario consistió en lo siguiente:

⁸ Los Derechos de Pueblo Mexicano; LIII Legislatura, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988. Tomo 19, Págs 543 - 546

La Cámara de Diputados podía contar hasta con 400 diputados. 300 de ellos, serían electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales, 100 diputados podían ser electos con arreglo al principio de la representación proporcional, a través de un sistema de listas regionales que representaban los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales que por aquel entonces se dividía el país. De esta forma, se dividiría la población total en México tomando en cuenta los censos realizados concordándose 300 distritos electorales uninominales, debiéndose considerar que la representación de un Estado no podía ser menor de dos diputados de mayoría; en cuanto a las circunscripciones estas podían ser hasta cinco. El principio de la representación proporcional para la elección de 100 diputados debía basarse en lo siguiente:

Para tener derecho a presentar listas regionales, los partidos políticos tenían que acreditar que contendían con candidatos a diputados de mayoría en por lo menos en 100 distritos uninominales de los 300; no pudiendo tener representantes en estas circunscripciones cuando estos partidos hubiesen obtenido 60 o más diputados de mayoría. Perdían su registro cuando dichos partidos no lograban al menos el 1.5% del total de la votación recabada para todas las listas regionales en tales circunscripciones plurinominales. Para designar a todos y cada

uno de los diputados de los partidos políticos señalados, se procedía de acuerdo al orden de su lista regional y a la proporción de votos recibidos a su favor en la circunscripción plurinominal correspondiente. Se repartían únicamente el 50 % de las curules asignadas por el principio de representación proporcional, cuando dos o más partidos solo lograban en conjunto 90 o más constancias de mayoría que acreditaban el triunfo en las elecciones de los diputados de mayoría.

Las razones que apoyaron todas estas reformas al sistema representativo en México fueron entre otras; que la cantidad de 400 diputados era “insuficiente” para la representación de la voluntad mayoritaria en el país; es decir, el promedio “población del país representante era una de las más bajas de mundo”, por esa idea se duplicó el número de diputados hasta completarse 500: 200 por el principio de representación proporcional, todo ello “para hacer más estricta la relación entre el diputado y sus electores”: este representante debería ser legislador y gestor, debiendo rendir explicaciones al distrito en que fue electo, y debiendo entenderse que persigue los intereses generales de la nación. La ciudadanía lo elige, pero no le otorga ninguna facultad, pues esta proviene del Derecho Constitucional. Esta representación es de todo el pueblo en su conjunto y no solamente del grupo político que haya realizado mayoritariamente la elección.

Desde esta opinión se conceptualiza la democracia representativa que es solo una errónea ficción que no corresponde a la realidad, por el desajuste de los "representantes y la nación representada", este desajuste consiste en que la sociedad gobernada en su conjunto padece analfabetismo político. En este sentido debiera estimularse la participación constante y verdadera de las organizaciones civiles y políticas para que no germinen en la ignorancia ideológica, ni en la mediocridad de la negociación por parte de sus dirigentes. -

Para ello, deben ampliarse las facultades de estas, en la llamada Ley de Participación Ciudadana, para que de esta forma, los gobernados limiten el ejercicio de los gobernantes, dentro del marco jurídico establecido no solo en época de comicios electorales; sino durante todo el periodo en que permanezcan en el poder.

Con respecto al 1.5 % del total de la votación emitida a favor de los partidos políticos con derecho a nombrar diputados por representación proporcional, sin haber obtenido 60 o más constancias de mayoría; fue debido a que cuando la Constitución exigió en 1972 el 2.5 %, este porcentaje no fue alcanzado por varios de los partidos políticos contendientes. La orden que se indicaba que si dos o más partidos minoritarios alcanzaban en su conjunto, 50

curules por sistema proporcional, se entendía que siempre debía haber en la Cámara de Diputados, una mayoría clara que “debía tomar las decisiones”.

Aunque esa gran mayoría partidista ha dejado sin acceso a los partidos políticos que a transcurso de las Legislaturas, han representado a sectores importantes de la opinión pública y la ciudadanía, que desafortunadamente ni siquiera su parecer haya sido considerado en la aprobación de las iniciativas de ley, hasta la LVI Legislatura. (Como evidencia, se tiene la aprobación de la iniciativa de ley que impulsó el presidente de la República; Ernesto Zedillo, relativo al aumento del 10 al 15 % del Impuesto al Valor Agregado, y que por mayoriteo de partido oficial, se aprobó sin el consenso de los gobernados).

En 1986, se modificó el sistema representativo conforme a los siguientes principios:

a) Se ratificaba el sistema mixto con dominante mayoritario que prevalecía desde 1977.

b) Se aumentaba, como se había indicado, a 200 diputados, es decir: 100 más los electos conforme al principio de representación proporcional

c) Para la elección de los diputados de representación proporcional, se dividió al país en cinco circunscripciones electorales plurinominales.

d) Para tener en la Cámara de Diputados la representación proporcional, era necesario haber cubierto el 1.5 % como mínimo del total de la votación emitida en las listas regionales en esas cinco circunscripciones plurinominales.

e) El partido mayoritario podía tener diputados de representación proporcional, si obtenía el 51 % o más de la votación nacional emitida, y si el número de curules por representación de mayoría relativa era menor a ese porcentaje de votos; en tal caso tenía derecho a participar en diputados de representación proporcional, hasta que la adición de diputados por los dos principios representaba el mismo porcentaje de votos. Si ningún partido obtenía el 51 % de la votación nacional resultante y no alcanzara con sus representantes de mayoría relativa, la mitad más uno de sus miembros de la cámara de diputados, entonces el partido que tenía más constancias de mayoría, le serían destinados diputados de representación proporcional para así alcanzar la mayoría de la cámara en forma absoluta. En caso de empate en el número de constancias por el sistema de mayoría relativa, la mayoría absoluta de la cámara se decidía en favor de aquel partido que hubiese obtenido la mayor votación en todo el país, en el sistema de mayoría relativa.

f) Ningún partido tenía derecho a que se le reconocieran más de 350 diputados, que representaban el 70 % de esa cámara, no obstante hallasen alcanzado una cantidad de votos mayor.

Todas estas reformas anteriores, de manera insignificante daban acceso a los partidos de oposición de tener más diputados de representación proporcional, tanto en número como en porcentaje; no obstante, se sostuvo el principio de mayoría efectiva que alcanzaba en todas elecciones el partido oficial en la Cámara de Diputados.

Los comicios de 1988 dieron un giro fuerte a las circunstancias que persistían en México: que cuestionaban la constitucionalidad del sistema electoral en el país, tanto en su organización, como en su calificación aún cuando había una cláusula de gobernabilidad. Actualmente ese principio consiste en lo que establece el a. 54 C.

Fr. II: "Todo partido político que alcance por lo menos el 2 % del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados, según el principio de representación proporcional.

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

Fr. IV: NINGÚN PARTIDO PODRÁ CONTAR CON MAS DE 300 DIPUTADOS POR AMBOS PRINCIPIOS.

Fr. V: En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8 puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida, más el por ciento.

Fr. VI: En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de la fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a

ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos.

Ahora bien, conviene hacer algunas reflexiones: detrás de una aparente intención de otorgar curules en el órgano legislativo a las minorías electorales: esta el hecho de que el partido mayoritario (que siempre ha sido el oficial), había quedado sobrerrepresentado hasta la LVI legislatura. Por otra parte, se deja en manos de las dirigencias partidistas decidir quienes pueden tener más posibilidades de acceder al Congreso: según su ubicación en la lista regional o plurinominal. De la misma manera de que ha existido siempre la evidente intención de eliminar a la oposición: fundamentalmente al Partido Acción Nacional y al Partido de la Revolución Democrática con la existencia de pequeños partidos políticos (PDM, PC, PPS, PT Y PVEM) que evitan la cohesión de grupos políticos y ciudadanos de acuerdo a sus tendencias.

6.- EL RÉGIMEN FEDERAL:

Etimológicamente la palabra "Federación" implica alianza o pacto de unión; deriva del vocablo latino "fueus. federare": que significa unir, componer o integrar. Jurídicamente un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de Entidades o Estados que anteriormente estaban separados sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos, es decir, la independencia previa de Estados Soberanos, la unión jurídica formulada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los integre sin absolverlos.

El a.40 C. indica que México es un estado Federal, conformado "por Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación. Esta exposición enunciada de este artículo no es la teoría de Alexis de Tocqueville (1805-1859), que es el principio de Cosoberanía: "Tanto la Federación como los Estados miembros son soberanos". Para comprender lo antes dicho, es necesario analizar el a. 39 C., que señala que la soberanía nacional reside en el pueblo, que se instaura en poder Constituyente para crear un orden público, mediante una norma jurídica fundamental a través de la ejecución legislativa. Se organiza el poder constituido para crear instituciones públicas encargadas de materializar el parecer general del pueblo en el que reside una autodeterminación y que es ejercida por sus mandatarios del gobierno que han sido elegidos por éste; de conformidad al

ámbito competencial de los Poderes de la Unión, o de los Estados en lo que corresponde a sus regímenes interiores.: por lo que no existe la cosoberanía.

De acuerdo al a. 41 C., se considera que las entidades federativas, no son soberanas sino autónomas, asimismo hay una división de competencias entre los dos órdenes que la misma Ley Suprema, (que es voluntad colectiva del pueblo) crea y le están subordinados, el de la federación y el de las entidades federativas. La descentralización política del Estado republicano es manifiesta cuando los integrantes que representan el poder público de la nación, se renueven periódicamente y asimismo actúan jurídicamente en nombre del pueblo que los eligió en la descentralización política aunque la división y ejecución de poderes en México, debería hacerse jurídicamente dentro de un equilibrio del poder público. Algunas características de la división de competencias son las siguientes:

- a) Las entidades federativas son instancia decisoria dentro de su competencia.
- b) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales.
- c) Las entidades federativas se dan su propia constitución en la que organizan su sistema de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal establecido en la Ley Suprema, que es la unidad del Estado federal.

* Tocqueville, Alexis Charles: "Democracia en América": Edit. F.C.E. México, 1990. Págs 151 - 152

d) Las facultades expresas están claramente definidas entre la federación y las entidades federativas, pues todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas.

Existen las facultades implícitas, no obstante no han tenido mayor desarrollo, ya que la federación ha adquirido nuevas facultades a través de reformas constitucionales

e) Existen las facultades coincidentes que consisten en que tanto la federación como las entidades federativas pueden llevar a cabo, por ejemplo: la educación .

f) Existen las facultades coexistentes que son aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la federación, y la otra a las entidades federativas, como por ejemplo: la salubridad general y las vías generales de comunicación competen al Congreso federal, pero la salubridad local y las vías locales de comunicación competen a las entidades federativas.

g) Existe facultades de auxilio, que son aquellas en que una autoridad ayuda a otra por disposición constitucional: por ejemplo; en materia de culto religioso y disciplina externa, las autoridades obran como auxiliares de la federación.

h) Las facultades Concurrentes que consisten en la ejecución por parte de las entidades federativas de una facultad expresa, cuando la federación no hace uso de esta en el momento en que es competente; no existen en México.

g) La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica los términos de la división de competencias establecida en el a. 124 C.

En cuanto a la garantía federal que la federación debe otorgar a las entidades federativas, enunciada en el a. 119 C. asienta dos supuestos que consisten en lo siguiente:

a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior.

b) La misma protección les brindará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo estatal, cuando del estado no se encuentre reunido.

La primera suposición resulta innecesaria y hasta absurda, puesto que las entidades federativas, de acuerdo con el a. 117, fr. 1; las entidades no tienen,

ni podrán tener personalidad internacional; por lo que ninguno de estos puede ser objeto de agresión aislada por algún estado extranjero.

La agresión a una porción del territorio, lo es al Estado Mexicano en su totalidad y no solo a una fracción de sus partes. Por lo que se refiere a la segunda hipótesis, supone un conflicto o problema de oficio, donde las autoridades locales consideran que no poseen las formas para superar estos casos. Se considera también que existe un tercer supuesto de garantía federal en la forma republicana de gobierno, que se ubica en la fracción V del a. 76 C., que faculta al senado para declarar que han desaparecido todos los poderes en una determinada entidad federativa, y que por lo tanto, deben ejercer la facultad de nombrar un gobernador provisional.

Y en materia tributaria, la jurisprudencia mexicana ha ido modificando el ámbito competencial de los estados ante la federación. por razones de espacio, no se abordará este rubro, ya que este trabajo aborda solo la materia político - electoral, no obstante, la conclusión a la que se llega es que la facultad tributaria es coincidente tanto para la federación, como para los estados; aunque muy desproporcionalmente, pues hay diversas materias fiscales en que la Ley fundamental expresamente reserva en el sentido impositivo a la federación, y muy pocas facultades atribuidas a las entidades federativas, como es el caso del Impuesto Sobre la Renta.

7.- JUSTICIA CONSTITUCIONAL.

Está conformada por seis garantías:

a) EL JUICIO DE AMPARO: Está contemplado en los aa. 103 y 107 C. siendo la institución judicial más importante de la Ley Fundamental del país.

Las autoridades judiciales que tienen competencia en esta figura jurídica, lo señala el a. 103 que a la letra dice: "Los Estados de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- 1.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- 2.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del D.F.
- 3.- Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del D.F. que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal".

Este instrumento jurídico procesal ha ampliado hoy en día su procedencia a casi la totalidad de los aa. de la Constitución y a las disposiciones

de todo el orden jurídico mexicano; de tal manera que se puedan reguardar, y en su caso, deban restituirse la legalidad de la leyes y los actos de autoridad, tanto federal como local que de ellas emanen. En el amparo mexicano se alcanzan dos funciones que son: de garantía constitucional por una parte, y de control de la legalidad.

Según el a. 107 C. dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ejercer el control de la constitucionalidad a través del Juicio de Amparo; mientras que los tribunales colegiados de circuito les toca ejercerlo en torno a la legalidad, delimitando y fijando todos y cada uno de los ámbitos en el amparo.

El Juicio de Amparo se define como la institución por medio del cual, las personas físicas o morales pueden impugnar las leyes o actos que estimen violatorios a sus derecho fundamentales destinados en la Constitución, concurriendo para este fin ante los tribunales federales a los que la misma ley fundamental encarga el control de la constitucionalidad; debiéndose impulsar a instancia de parte agraviada. La sentencia emitida en esta materia se circunscribirá a la persona que demandó la salvaguarda en el ámbito competencial solicitado, sin hacer reclamación alguna sobre la ley o acto que la sustente.

b) EL NOMBRAMIENTO EN EL SENADO DE UN GOBERNADOR PROVISIONAL.- Con arreglo a la fr. V del a. 76; se asienta que el senado deberá “declarar cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado que; llegado el caso de nombrarle un gobernador; deberá convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento se hará a partir de la propuesta por el ejecutivo de la nación, con la aprobación de las dos terceras partes de los senadores presentes; y en sus recesos, por la Comisión permanente”. Esta facultad que tiene esta cámara legislativa es declarativa, ya que no materializa la desaparición de dichos poderes, solo declara que debe nombrarse un gobernador provisional, en vista de que no existen todos los poderes en una entidad federativa.

Ahora bien, para suponer las circunstancias, estas deben estar previstas en la Ley Reglamentaria de la fracción del referido artículo, ya que antes de la promulgación de esta ley, el ejecutivo federal utilizaba esta disposición como instrumento de control hacia los gobernadores. El gobernador provisional nombrado por el senado deberá convocar a elecciones, sin que este servidor público pueda intervenir en tal proceso.

c) RESOLUCIONES JUDICIALES QUE DICTA EL SENADO POR CUESTIONES POLÍTICAS QUE APAREZCAN ENTRE LOS PODERES DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA.- La fr. VI del a. 76 C. faculta al senado para intervenir a fin de solucionar los conflictos de índole política que surjan entre los poderes de un Estado. o que por razones de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante el conflicto de armas; la resolución que el senado dicte, deberá estar dentro del marco establecido tanto por la ley suprema federal, como en la constitución estatal del cual se trate; sin que el senado resuelva jurídicamente la situación imperante: sino más bien, emita medidas de carácter político que estén dentro de los principios señalados por la ley de leyes, imponiendo así, el orden constitucional.

4.- LA FACULTAD INVESTIGADORA QUE POSEE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- Esta facultad está sustentada en los pfos. 2o. y 3o. del a. 97 C., relativos a la competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia para iniciar de oficio o a petición del presidente de la República, de su gabinete administrativo o de algunas de las cámaras legislativas federales o de alguno de los poderes estatales; las investigaciones correspondientes que le permitan conocer la conducta de algún juez o magistrado federal sobre situaciones que originen la violación de alguna garantía individual; la violación del voto público cuando hubiese alguna duda entorno a la legalidad de todo el

proceso electoral; la investigación de los otros dos poderes federales; y por último, el seguimiento sobre algún otro delito castigado por la ley federal, de acuerdo a la ley orgánica del Poder Judicial Federal.

Esta facultad significa únicamente investigar los hechos, debiéndose turnar los resultados a la autoridad indicada. La actuación del más alto tribunal en el país será como órgano de instrucción con total imparcialidad, sin que deba tomar decisión alguna, solo cuando el caso que analice tenga repercusiones escandalosas o de conmoción nacional.

Para la ejecución de esta facultad constitucional, La Suprema Corte deberá nombrar alguno de sus magistrados de circuito, o en su caso, a uno o a varios comisionados especiales para que se encarguen de llevar a cabo las investigaciones bajo las siguientes condiciones:

- 1) Las infracciones cometidas a las garantías individuales proceden solo cuando exista la manera de reparar el daño causado, para así complementar la investigación con el referido juicio.

2) La investigación que realice la Suprema Corte no debe invadir la esfera del Ministerio Público Federal, pues ésta excepción procede cuando el delito analizado pueda originar un descontento generalizado en todo el país.

e) EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL.- Según el a. 105 C., el más alto tribunal deberá conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o más estados.; así como en los casos en que la federación sea parte, según los indique la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Además, la Suprema Corte tendrá competencia en las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto, plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la ley fundamental.

El litigio constitucional es un procedimiento jurídico que accede una entidad pública a la defensa de sus facultades y atribuciones que le han sido encomendadas en la Constitución mexicana y en su respectiva constitución local; frente al proceder de otras entidades de igual jerarquía. (No confundir con el Juicio de Amparo).

La Suprema Corte de igual forma resolverá conflictos de carácter político electoral basados en la impugnación, por parte de los partidos políticos tanto nacionales como locales; de leyes electorales expedidas por el órgano

legislativo del poder federal o local que les haya otorgado el registro. habiéndose previamente publicado dichas leyes, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral sin modificaciones.

f) EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA.- En diciembre de 1982 se reformó en su totalidad el título IV de la Ley Suprema y en agosto de 1996, se complementó la terminología, al abarcar en la expresión "servidores públicos", a todo aquel que desempeñara funciones en los tres poderes de la unión, de las entidades federativas y los municipios; del Instituto Federal Electoral y las entidades paraestatales. Pues bien, también La Suprema Corte tiene competencia para fincar responsabilidad política, administrativa, penal y civil a todos los servidores públicos de las tres esferas jurídicas por abusos, corrupción, arbitrariedades o exceso en el ejercicio de sus facultades que les son sustentadas por ley suprema.

Todo ello, con el fin de restituir el orden constitucional, mediante la aplicación de la sanción que en efecto, deba sufrir aquel servidor público, de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este Juicio de Responsabilidad se tramita ante el Congreso de la Unión, a través de dos instancias:

&) La Cámara de Diputados presenta la acusación ante la Cámara de Senadores.

&&) El Senado se transforma en Gran Jurado.

Si las dos terceras partes de los senadores presentes, una vez que han realizado las investigaciones correspondientes, y han escuchado al presunto implicado y determinen que es responsable; se procederá a la aplicación de sanciones, es decir, su destitución y su inhabilitación para ocupar cargos, funciones, empleos o comisiones de cualquier índole en el sector público; con independencia de las penas o sanciones de tipo penal o civil que le sean aplicables. Todo este procedimiento deberá impulsarse dentro de un año después, sujetándose a los plazos de prescripción que indican las leyes reglamentarias. Estas resoluciones adquirirán el carácter de cosa juzgada y serán irrefutables. Si la resolución es absolutoria, el presunto responsable podrá ser reinstalado en sus funciones.

g) JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1997.-

Los cambios más importantes que produjo la reforma constitucional de agosto de 1996, fue la creación del Tribunal Federal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte tendrá injerencia para dirimir con respecto a

la inconstitucionalidad de las leyes electorales, por parte de las minorías legislativas en las cámaras, cuando a criterio de éstos, consideren que en la aprobación de tales leyes exista mayoriteo partidista. Para que pueda proceder este recurso, es necesario que concurren el 33 % de los legisladores.

Para la designación de los magistrados que integrarán el Tribunal Electoral, se requiere que la Suprema Corte del país proponga a la Cámara de Senadores, la convocatoria para que el senado elija con las tres cuartas partes de la votación, a los 7 magistrados que integrarán la sala superior, y posteriormente en las elecciones con carácter provisional sean creadas otras cinco salas regionales con tres magistrados cada una. La instancia que dictará la resolución judicial electoral final será el IFE y después el tribunal electoral.

La Cámara de Diputados ya no será el organismo que calificará la elección presidencial del año 2000: en lo sucesivo, de cada uno de los 300 distritos electorales, vendrán los paquetes a la más alta autoridad en el derecho electoral que será el tribunal mencionado.

Este órgano judicial conocerá de la impugnación de elección de diputados y senadores, en el Poder Judicial de la Federación; y en caso de que persistan conflictos postelectorales, como los ocurridos en los comicios estatales

de Tabasco, y las municipales como los de Huejotzingo Puebla, deberán haber procedimientos precisados que se impulsen ante el órgano competente que será el Tribunal.

8.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A) SU CONSTITUCIONALIDAD:

El a. 41 C. reglamenta la existencia de partidos políticos en México, estas asociaciones. Maurice Duverger las define como : " grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio de poder público, a fin de hacer valer el programa político, económico y social que compartan sus miembros" ⁹

Corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral; y por último, intervenir activamente en el proceso de selección de los candidatos y dirigentes. Hoy en día, estas instituciones han cobrado de manera sorprendente una importancia en la

ciudadanía de todo el país. De acuerdo con el referido artículo: los partidos políticos son: "entidades de interés público, teniendo derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales tendrán como fin, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organización de ciudadanos, debe hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con sus programas, principios e ideas postuladas y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, pudiendo solo los ciudadanos afiliarse libre e individualmente a los partidos: estos tendrán acceso a los medios de comunicación, debiendo garantizar que sus recursos sean prevalemente públicos, sobre los de origen privado.

El financiamiento público de los partidos políticos se determinarán anualmente aplicado los costos mínimos de campaña, calculados por el Órgano Superior de la Dirección del IFE, de acuerdo al número de senadores y diputados a elegir, al número de partidos políticos con representación en las cámaras legislativas y la duración de las campañas electorales. 30 % de los recursos serán repartidos igualitariamente y 70 % de acuerdo al porcentaje de votos que hayan tenido.

Para la obtención del voto en los procesos electorales, los partidos

⁹ Dahl, Robert A.: "Los Dilemas del Pluralismo Democrático"; Edit. Alianza, México, 1996. Pags. 103 - 104

dispondrán de un monto igual por actividades anuales ordinarias, reintegrándose los porcentajes de gastos anuales por actividades educativas, capacitadoras de investigación socioeconómica y política, así como editoriales; teniendo la ley facultad para establecer erogaciones, y poniendo montos máximos; y para sancionar aquellos partidos que incumplan lo dispuesto.

Por lo que respecta a la organización de las elecciones federales, estas habrán de realizarse por auspicio y vigilancia del Instituto Federal Electoral: que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios en cuya integración participan el Poder Legislativo Federal, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, de acuerdo con su ley respectiva. Sus decisiones serán certeras, legales, independientes, imparciales y objetivas. Este organismo político se compone de un Consejo General, siendo este su órgano superior de dirección, integrado por un consejero presidente y 8 consejeros electorales; concurrirán con voz, pero sin voto; y los consejeros del legislativo, los representantes de los partidos políticos ante el IFE, así como un secretario ejecutivo, procederá según su ley respectiva a regular su función total. Sus órganos ejecutivos y técnicos dispondrán de personal calificado para prestar servicio profesional electoral.

La ley correspondiente establecerá los requisitos de elegibilidad, duración en el cargo, designación del Consejo General y todos y cada uno de los consejeros electorales, legislativos y de los partidos políticos; así como la integración de cada uno de ellos a los cuerpos colegiados que conforman el IFE. Este instituto político desempeña actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral; derecho y prerrogativas de organizaciones civiles y partidos políticos, conformación del padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de las jornadas electorales, computo de votos, declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría en elecciones federales de senadores y diputados, así como el presidente de la República, gobernador, congresos locales y presidentes municipales.

También tiene autoridad en la regulación de la observación electoral, en las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales. Por último el IFE resuelve legal y constitucionalmente, impugnaciones electorales que lleven a cabo los partidos políticos que se inconformen con los resultados emitidos mediante un sistema de medios de impugnación que dan definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales; garantiza los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del a. 99 constitucional”.

Ya se ha analizado la situación representativa y electoral de México en el capítulo citado. Pues bien, de cara a las elecciones federales de 1997 estos son los partidos políticos que habrán de contender en el proceso:

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN). El 6 de septiembre de 1939 se creó este partido; sus antecedentes se remontan en la sociedad denominada "La Base", que se integraba por grupos secretos de católicos. Este partido surgió como respuesta a la política del entonces presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río (1895-1970), y desde entonces se considera que posee una ideología conservadora. Es la segunda fuerza política en el país por los resultados obtenidos en elecciones; pues ha logrado triunfos importantes en algunas de las ciudades capitales de las entidades federativas y otros muchos municipios; así mismo ha ganado cuatro gubernaturas: Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco (1996).

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD). En 1988 se coaligaron el partido Socialista Unificado de México, el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Socialista de los Trabajadores y otras organizaciones políticas, junto con la llamada Corriente Democrática encabezada por el ingeniero Cuauhtemoc Cárdenas, quién fue postulado por todas estas fuerzas para contender por la presidencia de la República. Así las circunstancias,

los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana, el Popular Socialista y el Partido Mexicano Socialista se unieron a esta candidatura para conformar todos juntos el llamado "Frente Democrático Nacional" (FDN), que logró captar parte enorme del descontento de los electores hacia el gobierno priista por la grave crisis económica. Después de estas elecciones, hubo una importante escisión de todos estos partidos en mayo de 1989 y los tres primeros partidos desaparecieron de la escena política: mientras que el PARM y el PPS se desligaron del FDN, y el PMS cedió su registro al recién creado Partido de la Revolución Democrática. Actualmente este partido es la tercera fuerza política en México ya que gobierna en aproximadamente 221 municipios en todo el territorio nacional (1996).

**PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).* En marzo de 1929 se constituyó el PNR, antecedente de este partido: que mas que partido fue una federación gobiernista de partidos locales, fuerzas y grupos políticos que han aceptado hasta hoy en día las órdenes de un comité ejecutivo nacional, cuyo jefe ha sido el presidente de la República en turno. El partido oficial ha tenido una prolongada evolución; en su tercera convención celebrada en 1938: cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y esta modificación obligó a hacer una reforma a su estructura. Se incluyó a la mayoría aglutinada de los sectores obrero, campesino y medio; y con ellos el

militar, se consolidaron cuatro sectores que lo formarían. Así todos ellos por siempre han estado obligados a conservar cierta sumisión hacia su jefe máximo; ya que todo acto político electoral tienen que llevarlo a cabo a través del partido.

En diciembre de 1942 se suprimió el sector militar; en 1943 se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) para corporativizar a los grupos de extracción popular, y en 1946 el PRM cambió de nombre a PRI y desde entonces ha gobernado sin ninguna restricción hasta 1996, año en que el IFE se convierte en un organismo público autónomo, no dependiente de la Secretaría de Gobernación.

PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO (PDM). Sus antecedentes se ubican en la sociedad llamada "la Base" y más estrechamente con la Unión Nacional Sinarquista en 1946, esto último aunque lo estuvo negando este partido que sus principios y los postulados ideológicos de esta organización son los mismos. No obstante el PDM empezó su actividad política como partido en 1972, año en que empezaron a efectuarse las primeras asambleas constitutivas, siendo la más importante la del 15 de junio en 1975; fecha en que se celebró su primera asamblea nacional.

PARTIDO CARDENISTA (PC).- Tiene su origen en el Partido Socialista de los Trabajadores. Este partido fue creado por el Comité Nacional de Auscultación y Coordinación que en noviembre de 1971, fue constituido por distinguidos intelectuales y dirigentes políticos sindicales. Este grupo ha tenido innumerables separaciones, y una de ellas la encabezó Rafael Aguilar Talamantes en 1982. Este grupo, después de haber realizado una serie de actividades políticas; celebró su asamblea constituyente el 10. de mayo de 1975 y desde 1995 se le conoce con este nombre. Su desempeño no ha tenido mayor relevancia en el sistema político mexicano.

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA (PPS). El 20 de junio de 1948 se celebró su primera asamblea nacional constitutiva que le dio origen; su fundador Vicente Lombardo Toledano (1894-1968) forjó en este partido la idea de que todos sus integrantes fueran independientes del gobierno para crear un frente laborista. En 1955 Lombardo propuso y logró que se aprobara que el partido fuera de clase obrera. Basado en la filosofía marxista, y como consecuencia de ello, en octubre de 1960, se le agregó el nombre de socialista. A partir de 1958 y hasta 1982 nombró candidato a la presidencia de la República al candidato del PRI; situación que ya no ocurrió en 1988. Actualmente este partido

está sentenciado a desaparecer del ámbito político electoral por sus resultados irrisorios en las contiendas.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM).- Este partido surgió de organizaciones ecologistas dedicadas al auxilio y solución de problemas de áreas verdes y colonias populares, entre ellos, "Alianza Ecologista Nacional". En mayo de 1987 se constituyó como partido político pero no obtuvo registro por falta de requisitos. Al año siguientes, el PVM se integró al Frente Democrático Nacional, que encabezaba el ingeniero Cuauhtemoc Cárdenas. En 1989 se separa de esta organización y solicita su registro, el cual le fue condicionado, perdiéndolo al año siguiente. En 1993 lo recupera y cambia su emblema y su nombre por el que actualmente posee. Su fundador, el Lic. Jorge González Torres ha contendido en las elecciones presidenciales de 1994 y cumplió un papel insignificante.

No obstante, con pocos recursos ha logrado algunos avances trascendentales, como el logro de 7 presidencias municipales, algunas regidurías en otros municipios y unos cuantos escaños en la Asamblea Representativa del D.F. Cabe señalar que la mayoría de sus candidatos son externos o son independientes.

PARTIDO DEL TRABAJO.- Fundado en diciembre de 1990; fue integrado por varias organizaciones sociales como el Comité de Defensa Popular de Chihuahua y de Durango, el Frente Popular de Lucha de Zacatecas, el Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, N.L., entre otras. En enero de 1992 recibió su registro definitivo por resolución del IFE. Ha obtenido muy pocos avances electorales, puesto que actualmente gobierna en 6 municipios en todo el país, sin embargo atraviesa por divisiones internas que han propiciado la renuncia de su candidato a jefe de gobierno en el D.F. . Tiene una discreta presencia en el norte de la República.

RÉGIMEN ACTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.- En la legislación electoral actual se establece que los partidos políticos deberán obtener como porcentaje mínimo para conservar su registro, el 2.0 %, con el fin de alcanzar mayor claridad en la pluralidad partidista. Ahora no solo los partidos pueden postular candidatos a puestos de elección popular, sino podrán hacerlo también las agrupaciones políticas, pero no se prevé en el futuro a los candidatos que no tengan alguna filiación política o partidista, es decir, aquellos que aspiren a ocupar un puesto de elección popular de manera independiente, podrían hacerlo, aunque sin el amparo de un partido político. Ahora bien, independientemente a

que agrupación pertenezca, esta agrupación deberá manifestar su convicción de acordar con los partidos, sus propuestas.

Los partidos políticos, hoy en día tienen mayor igualdad de condiciones para contender en las futuras elecciones. Ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula todos y cada uno de los factores que conforman el ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales, establecidas en el a. 41 C. reformado. Las condiciones electorales son las siguientes:

1.- Los partidos políticos tendrán el derecho al uso de forma permanente de todos los medios de comunicación social, de acuerdo con las normas y procedimientos que en ella se establezcan; habiendo un mayor acceso y equilibrio en los lapsos de tiempo que duren sus spots.

2.- El financiamiento para las actividades de los partidos deberán ser de origen público, por encima del privado, para que de ésta manera no exista infiltración de recursos de manera ilegal. Este financiamiento provendrá del gobierno federal, repartiendo los recursos equitativa y transparentemente, a través de auditorías, controles y fiscalización de dichos recursos, aportados a los partidos, para que así el IFE vigile como los ejercen.

3.-Habrá tres tipos de financiamiento, estos serán:

- a) Ordinarios: para aplicarse todo el tiempo.
- b) Específicos: para las campañas electorales.
- c) Etiquetados: para patrocinar fundaciones o apoyar investigación académicas o encuestas.

El procedimiento para asignar el total de los montos económicos para cada uno de los partidos serán:

&) De la bolsa global, el 30 % se repartirán a partes iguales, entre todos los partidos.

&&) El restante 70 % se repartirá entre los partidos en proporción directa a su fuerza electoral.

4.- Se modifican los lapsos de duración de las campañas: presidencial en 120 días, la de senadores; y la de diputados, igualmente a 90.

5.- Por lo que corresponde a los derechos políticos ciudadanos, los mexicanos que residan en el extranjero, podrán votar en los subsiguientes comicios. Sin embargo, para poder ejercer este derecho será necesario que obtengan su credencial de elector en México.

6.- La afiliación a los partidos políticos además de libre, deberá ser individual, por lo que se prohíbe la incorporación de asociaciones o grupos colectivos de ciudadanos.

7.- Ciudadanos y partidos políticos tendrán un recurso constitucional en materia a equivalente al Juicio de Amparo y que podrán promover ante el tribunal federal del Poder Judicial de la Federación.

El órgano electoral que calificará las elecciones, ya ha salido del Consejo Electoral del IFE, el presidente de dicho organismo, como se sabe, ya es independiente de la Secretaría de Gobernación .

Es así como también se han incrementado el número de consejeros del Poder Legislativo, que tendrá voz , pero no voto y estarán por los legisladores de todos los grupos. Los consejeros ahora son consejeros electorales, siendo en total 8. Tanto estos como el presidente del Consejo General deben demostrar imparcialidad política: todos ellos como se sabe, han sido elegidos por el voto de

las dos terceras partes de la Cámara a de Diputados y por propuesta de los grupos parlamentarios.

B) LOS PERFILES POLÍTICOS DE CADA PARTIDO

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.- Son totalmente contrarios a los populismos y sistemas socialistas. Su proyecto económico busca consolidar un sistema social de mercado en lo económico y una democracia con base en la persona humana en lo político. El respeto a la dignidad de la persona humana, al derecho de la propiedad y al búsqueda del bien común: como objetivo fundamental son algunos de sus principios, que sin ser un partido clerical, se mueven con bases cristianas. El Estado al servicio del Hombre y no el Hombre al servicio del Estado; rechazo a los sistemas colectivistas y totalitarios y respeto total a los mecanismos de libre mercado, y una intervención reguladora, no detentadora del estado en la actividad económica.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.- Sus principios se consideran dentro de la izquierda moderada. los programas coinciden casi totalmente con las políticas instrumentadas por el PRI en décadas pasadas, básicamente con las implementadas por los presidentes Lázaro Cárdenas y Luis

Echeverría; solo que adecuadas a las circunstancias imperantes. Según éste partido, los problemas de México son consecuencia del fracaso del modelo económico neoliberal, al que identifican con las políticas de apertura y privatización iniciadas bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Al contrario de lo que propone el PAN; ellos proponen una mayor intervención del Estado, basado en el a. 25 C., fundamento de la rectoría del estado: proponen una nueva estrategia económica que consiste en fortalecer el papel rector y legislador del poder público en la economía, a fin de disponer con los instrumentos para planear, conducir y evaluar el esfuerzo de los mexicanos por alcanzar las condiciones productivas, financieras y macroeconómicas "para el crecimiento con justicia social."

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.- Este partido a través de su historia, ha presentado diversos matices que van desde una retórica de izquierda hasta de derecha: obstante su estructura corporativista aglutinadora les ha permitido un control centralizado y monopólico de todos los sectores económicos de la sociedad; frase por frase, palabra por palabra: "democracia y Justicia social": han sido cuidadosamente adaptadas a las circunstancias político, económico y sociales de hoy. Con un marcado sello nacionalista revolucionario, estatista ; que en todos los países se ha superado, éste partido se aferra fervorosamente hacia este viejo sistema populista. Conforme a sus estatutos

originales, el PRI ha sido un partido de centro, estatista, proteccionista y mercantilista; prueba de ello es la apasionada defensa de los programas económicos que estriban en que : “Gracias a estos perfiles políticos, han nacido instituciones de asistencia social, como el IMSS, instituciones de educación pública gratuita, como el IPN, y fondos o fideicomisos nacionales para la planeación y construcción de viviendas para los trabajadores, como el INFONAVIT o el FOVISSSTE.

PARTIDO CARDENISTA.- Sus principios son esencialmente socialistas, estos son: lograr el progreso material y espiritual de México, a través de las mejores fuerzas nacionales y populares “en la lucha por la reconstrucción democrática de la vida nacional”. Para la clase trabajadora, este partido pretende unir sus intereses clasistas con los intereses nacionales y populares del resto de la población, mediante una política socialista democrática “bajo la dirección de un gobierno de los trabajadores”. Por sus últimos resultados obtenidos en las elecciones, se prevé la extinción en la escena política de éste partido.

PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO.- Los postulados de ésta organización política son de corte socialcristiano: rechazan el capitalismo liberal, el marxismo - leninismo; concibe a la persona humana “como el más alto valor de la creación visible, pero dejando en claro que ella forma parte de la comunidad, ya

que sin ella no podría satisfacer sus necesidades. Sin embargo, por su pobre desempeño en las contiendas electorales, es un partido que ya nada tiene que hacer en la próxima contienda política. Su ideología resulta obsoleta cuando hoy en día existe libertad de creencias en México, y que lo convierte en una organización política confesional.

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.- Su fundador, Vicente Lombardo Toledano, imprimió a este partido una ideología marxista leninista, que consiste en crear un frente obrero revolucionario, que contrarreste la influencia de los propietarios de los factores de producción: la burguesía; así como los monopolios en las diversas ramas de la economía. Rechazan el tripartidismo (PAN, PRD, PRI). De acuerdo a los principios del PPS: "la clase obrera no tiene conciencia y por ello son aglutinados a ingresar a los partidos, al servicio de la burguesía que no defiende sus intereses". A pesar de que esta corriente de pensamiento ya ha sido superada en todo el mundo; este partido ilusoriamente considera que solo debe existir una organización política y una clase social: la proletaria. "Desterrando para siempre al capitalismo, para transformarlo en un régimen socialista científico en México". Al igual que el PC, PDM y muy probablemente el PT; el PPS está condenado a su desaparición, en vista de su mediocre participación en las elecciones.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.- Los principios de este partido son ecologistas; procuran la integración de los ciudadanos en consejos de orientación, el desempeño de mujeres, hombres, jóvenes y niños en las diversas acciones ecológicas y políticas. Consideran indispensable que la sociedad lleve su vida cotidiana, respetando la naturaleza, y sobre este postulado, edificar una economía social. Esta organización rechaza las costumbres individualistas, consumistas, destructivas, derrochadoras y ajenas a la sociedad mexicana, que sean perjudiciales al medio ambiente.

PARTIDO DEL TRABAJO.- Es un partido político de centro - izquierda - populista; (“todo el poder al pueblo”), desarrolla la línea de masas para, según ellos, transformar la realidad política de México; plantean una sociedad socialista autogestionable; de tal manera que existan instancias jurídicas, independientes y populares. Propugnan por un programa en beneficio de los sectores sociales, rechazan el corporativismo y los organismos paralelos.

C) SITUACIÓN JURÍDICO POLÍTICO ELECTORAL DE MÉXICO; ANTES DEL PERIODO DE ELECCIONES FEDERALES DE 1997:

Para abordar el tema se deben mencionar las condiciones que envuelven el proceso electoral, y que una vez analizados, presentarán avances

evidentes; sin embargo, aún en la contienda electoral a celebrarse el 6 de julio, se presentan prácticas y vicios que se requiere erradicar de manera total para que exista certidumbre en las elecciones. En el electorado persisten desconfianzas y miedos que tiene que ver con la historia del desarrollo del sistema electoral mexicano, que solo habrán de ser superadas con la constatación de una práctica electoral que se acredite a así misma.

Las reformas al COFIPE a finales de 1996 imponen un sólido marco jurídico para la celebración de elecciones que pueden ser considerados como tal. Se proponen las reglas fundamentales que garantizan un proceso justo y transparente. En cuanto a la Constitución se refiere, esta ley no contempla ninguno de los derechos ciudadanos propios de la democracia directa como son: el plebiscito, el referéndum, las candidaturas independientes, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Por lo que se propone la contemplación de éstas figuras en el a. 41; o bien, la abrogación del a. 47, para que el contenido de éste, pase a los aa. transitorios y para que la iniciativa que proponga las figuras jurídicas mencionadas, se establezcan en este artículo.

Ya se ha citado la constitucionalidad del Instituto Federal Electoral en el a. 41 C., pues bien, éste órgano electoral de carácter autónomo ante la Secretaría de Gobernación y de conformación ciudadana: es un cambio que

marca la ruptura con el pasado. La estructura electoral donde el gobierno federal, estatal y municipal priista eran simultáneamente juez y parte, con los vicios que esto implicaba, ha sido superada. El IFE es ahora el único responsable de las elecciones y se convierte en el punto central para la construcción de la confianza y credibilidad del proceso electoral en su conjunto. La creación de una legislación que describe y tipifica los delitos electorales y la instauración de un tribunal especializado es otro de los avances. Una de las prácticas electorales arraigadas del partido oficial, ha sido al de cometer todo tipo de fraudes para garantizar su triunfo. Esta actuación hasta hace poco no era juzgada; pues no se le consideraba como un delito. La impunidad ha sido una característica del sistema electoral. La creación de un tribunal federal electoral previene las viejas prácticas, y en su caso, las juzga cuando se presentan. Este tribunal da cierta certidumbre al proceso electoral. Por lo que a los medios de comunicación se refiere, la relación de estos y el gobierno ha sido elitista y en ciertos casos, hasta perversa. Los mecanismos político - sociales de control y de represión van desde la compra a la amenaza, o incluso la clausura. Existe así mismo la autocensura por temor o por congraciarse en el poder. Recientemente algunos medios escritos, más recientemente algunas estaciones radiodifusoras y televisivas empiezan a hacer un periodismo que puede considerarse como tal. El cambio de los medios que tiende a crecer, podrá contribuir de manera notable al proceso electoral.

Los ciudadanos tienen ahora la opción de conocer a sus candidatos y sus posturas. Los medios son en la actualidad el espacio donde se dirime la lucha política y su importancia habrá de crecer. En conjunto, las reformas legales, la creación de un órgano electoral, autónomo, la instalación del tribunal electoral, el aumento de la competencia y la nueva actitud de los medios de comunicación han generado confianza en el conjunto de la sociedad y de los actores políticos en torno al proceso electoral. Un sistema que estaba totalmente desacreditado, revierte esa tendencia y comienza a hacerse creíble. Se empieza a construir la confianza electoral, a pesar de que persisten dudas y temores; ya que han sido años de una práctica fraudulenta. La certidumbre mejora los índices de participación del electorado y otorga el aval de quienes disputan en la contienda electoral.

En lo que se refiere a los partidos políticos contendientes, se define que hasta hace poco tiempo existía un sistema electoral en el que no existía o no se permitía la competencia (siempre estaba el recurso del fraude), se ha pasado a un sistema altamente competitivo. La oposición que representa el PAN y el PRD se ha podido estructurar y consolidar como fuerzas nacionales, con capacidad de disputar el poder al partido oficial: que antes lo dominaba todo. Los cambios en el COFIPE propician y garantizan la competencia, esto es cierto, pero ésta se basa en una nueva visión de los ciudadanos que ahora quieren el cambio y buscan

alternativas, pero de una distinta concepción y estrategia de los partidos opositores que se asumen como verdaderas alternativas de gobierno.

Por otra parte, los llamados partidos de oposición pequeños; a pesar de su fama de partidos paraestatales, y su comprobada ineficiencia que han mostrado como tales, en estas elecciones aparecen en las boletas electorales federales las iniciales de los partidos Popular Socialista (PPS) y Cardenista (PC); cuyas plataformas políticas, hoy por hoy en México, han dejado de tener vigencia. Si el IFE les ha otorgado registro como partido político contendiente, ha sido por el apoyo gubernamental que han recibido para cubrir los requisitos legales requeridos, aunque sea evidente su insignificante actuación en los últimos meses, y aunado a la nueva realidad política del país, se pronostica que su desaparición sea necesaria y saludable, al igual que el PDM, diseñado para fraccionar el voto al PAN; el PT, para restarle sufragios al PRD y el PVEM para distraer los votos de los indecisos entre la derecha y la izquierda; todo ello para allanarle el camino electoral al PRI, "hacia un triunfo claro e inobjetable".

Hasta hace poco, el PDM fue una opción importante, especialmente para los habitantes de la región centro - occidente del país; puesto que esta organización política fue la heredera de la lucha cristera de los años veintes; y de

la Unión Nacional Sinarquista del cual, es descendiente.¹¹¹ El PDM se propuso hace poco más de 40 años, aglutinar a las fuerzas católicas para proveerlas de un instrumento de acción política, aunque por el contexto laico y político que caracterizan a éstas elecciones, no ha logrado siquiera llamar la atención de los electores de tendencia derechista, que han encontrado en el PAN un mejor representante.

El PT fue el último experimento de poder del gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari, para robarle voto a la izquierda perredista; esta organización proviene de los grupos maoistas, que llegaron a tener relevancia en las zonas marginadas. En las elecciones federales, este partido no logró tener el porcentaje necesario para conservar su registro como partido político, sin embargo, por el apoyo salinista, solo así pudo colocar a un reducido número de diputados a la cámara en la siguiente contienda electoral de 1994. Hoy, sumido en el desprestigio por sus divisiones internas y por su padrinazgo salinista, éste partido sigue la misma mística de PC, al tener que recurrir a personajes para buscar su sobrevivencia.

Por lo que corresponde al PVEM, surgió en la presente década como consecuencia de la auténtica preocupación de amplios sectores sociales por

¹¹¹ López Nieto, Vicente: "Diccionario Histórico del México Contemporáneo", Edit.

preservar el medio ambiente: esta organización política tampoco logró obtener el porcentaje de votación mayoritaria en las elecciones de 1991 y 1994 (1.5 %). En circunstancias actuales, el panorama para éste partido es muy distinto, ya que la disputada división de votos entre los partidos grandes, ha orillado a amplios sectores electorales a simpatizar con este partido, a pesar de sus recientes enfrentamientos con grupos ecologistas internacionales como Green Peace.

Ya se ha dicho que en los electores prevalece una gran desconfianza ante los protagonistas y sus instrumentos en las elecciones federales de 1997: ese temor radica en la posibilidad de fraude, no obstante que la ley electoral los persigue y sanciona, ya que han sido muchos años de cacicazgos y de una cultura política que asume el fraude como un "valor nacionalista". La compra y la coerción del voto siguen y seguirán por siempre practicadas por parte del partido oficial. El voto corporativo ha sido hasta hoy en día, sinónimo de corrupción y manipulación, sobre todo en las zonas rurales donde el proceso electoral ha sido menos vigilado y donde sobreviven estructuras de control muy acentuadas por parte de caciques locales ligados al PRI.

A pesar de los cambios presentados en los medios de comunicación persiste la inequidad en los espacios o tiempos que se dedican a cada uno de los

partidos, sobre todo en las entidades federativas: siempre a favor del PRI. Todo esto sigue siendo una práctica deshonestas de los medios de información, sobre todo televisivas; cuando juzgan lo que debería ser información imparcial, sin perjuicio de los partidos políticos de oposición. Si a esto se le agregan, la utilización de programas de trabajo o de inversión que deberían realizarse con prontitud; y sin embargo se detiene para efectuarlos dentro de la coyuntura electoral y se le añade la estrategia de campaña del partido oficial, que estriba en provocar el miedo y la desconfianza al cambio, se niega la posibilidad de la ALTERNANCIA EN EL PODER PUBLICO: entre el ejecutivo federal del partido hegemónico y el legislativo federal con mayoría de partidos de oposición

Se justifica la gran incertidumbre y desconfianza de amplios sectores de la sociedad en torno a estas elecciones federales; ya que ha sido mucho tiempo de elecciones simuladas, que únicamente cumplieron con la formalidad de celebrarlos y legitimar a los candidatos del PRI.

D) SITUACIÓN JURIDICO POLÍTICO ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESPUES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1997:

De acuerdo con los resultados obtenidos los días posteriores a la contienda electoral de julio de 1997; las posiciones de los partidos políticos queda de la siguiente forma:

1.- La LVII Legislatura Federal se habrá compuesto por una parte por el Partido Revolucionario Institucional, teniendo mayoría relativa con un total de 239 diputados (164 por votación directa y 75 por representación proporcional), lo que representa haber perdido la mayoría absoluta en la cámara baja; ya que para impulsar reformas a las leyes ordinarias, necesitará sumar el total de sus diputaciones y conseguir el voto de otros 12; y para reformar la Constitución requerirá de agregar al total mencionado la cantidad de 93 votos. El porcentaje de votación de este partido en las elecciones ascendió a 39.11 por ciento. Por lo que corresponde a la Cámara de Senadores, sus representantes ascienden en total a 77 representantes entre mayoría relativa y representación proporcional, lo que representa la mayoría absoluta en esta cámara. En las pasadas elecciones; en este rubro, el porcentaje de votación ascendió a 39.48 por ciento.

2.- El Partido de la Revolución Democrática ha logrado un avance muy significativo, pues en la cámara baja queda como segunda fuerza política en el país con 124 diputados (71 por voto directo y 53 por representación proporcional), lo que constituye el 26.97 por ciento de la votación total del país. Respecto a la

Cámara de Senadores, su porcentaje de votación total ascendió a 26.29 por ciento, permitiéndole tener al frente a un total de 16 senadores por ambos principios en este recinto legislativo.

3.- El Partido Acción Nacional en las elecciones para diputados quedó como tercera fuerza política en México con 122 representantes electos (65 por mayoría relativa y 57 por representación proporcional; constituyendo el 26. 42 por ciento del total dela votación del país. En la cámara alta este partido tiene 33 representantes que constituyen un total de 26.63 por ciento en la elección para senadores, por los dos principios antes mencionados.

4.- El Partido Verde Ecologista de México, de conformidad con los resultados definitivos en las elecciones del 6 de julio, se colocó como la cuarta fuerza política en el Congreso, al lograr un sorprendente 4.47 por ciento del total de la votación nacional, alcanzando 8 diputados (uno por votación directa y 7 por representación proporcional). En la cámara alta logró una senaduría por el principio de representación proporcional. Por los que respecta al Partido del Trabajo, fue desplazado por el partido del tucán, logrando un porcentaje de votación de 2.56 por ciento; colocando un diputado por mayoría relativa y 5 por representación proporcional. Cuenta actualmente con un senador elegido en 1994.

5.- Por lo que toca a los demás partidos de oposición, el Partido Cardenista que obtuvo un porcentaje aproximado de votación total para la elección de diputados y senadores de 1.15 por ciento; el Partido Demócrata Mexicano con un 0.66 por ciento; y el Partido Popular Socialista con solo 0.33 por ciento; todos estos partidos no logran ningún escaño en las cámaras legislativas por ningún principio. De acuerdo a la Constitución vigente en su a. 54, fr. II, todos estos pierden su registro como partidos políticos ante el IFE; por lo que formalmente no podrán contender en las próximas elecciones del año 2000.

9) EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO DE GOBIERNO.

A) FUENTES.-

El sistema presidencial de gobierno es un principio originado de la Constitución Norteamericana de 1787 considerándosele como sistema presidencialista puro o clásico. Fue establecido en México en la Constitución Federal de 1824, sus fuentes se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de EE.UU. del referido año, retomándose de este documento sólo los fundamentos esenciales y de la primera algunos elementos como el referendo ministerial, las relaciones del ejecutivo con el Congreso y un sinnúmero de facultades otorgadas al presidente de la República.

La organización del Sistema Presidencialista confirmado en la Constitución de 1824 ha estado vigente, aunque con muchas modificaciones, en el constitucionalismo mexicano. El actual sistema tiene características que en gran parte se distinguen de los anteriores, no obstante por lo que respecta a las normas fundamentales que estructuran al sistema: hay diversas coincidencias entre las constituciones de 1824 y la de 1917.

B) CARACTERÍSTICAS PROPIAS

El Sistema Presidencialista Mexicano se caracteriza por lo siguiente:

- 1) El presidente de la República es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- 2) El ejecutivo de la Nación es electo por el pueblo.
- 3) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus Secretarios de Estado.
- 4) El mandatario y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso de la Unión.
- 5) El presidente y sus secretarios no pueden ser simultáneamente miembros del Congreso Legislativo.

6) El ejecutivo de la Nación puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría en el Congreso (Este principio en el Sistema Político Mexicano jamás ha tenido vigencia, ya que todos los mandatarios federales electos han salido del partido oficial cuya mayoría en las Cámaras Legislativas, han propiciado con su ejercicio que el presidente de la República tenga un poder considerable de premio, castigo y reparto patrimonial entre todos sus colaboradores llámense secretarios, jefes o legisladores de una misma institución política oficial, y que en suma, han originado un burocratismo desmedido, ineficiente, corrupto y servil a los intereses de su mismo partido).

7) El presidente no puede disolver al Congreso, ya que si así lo declarara, estaría dando un golpe de Estado: si el congreso diera un voto de censura al presidente, este veredicto no lo obliga a renunciar.

Existen en el Sistema Político Mexicano supuestos matices parlamentarios que tienen sustento constitucional, por lo que se le analizará si realmente operan como tales, o sólo son trámites administrativos que tanto el ejecutivo de la Nación como todo su gabinete administrativo cumplen solo para darle formalidad y así cumplir con lo establecido en la Constitución vigente.

A) EL REFRENDO.- Está citado en el a. 92 C. y que a la letra dice que "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar

firmados por el Secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos..."Por lo antes expuesto sólo se puede afirmar, que el refrendo no constituye ningún matiz parlamentario, ya que los secretarios de Estado no tienen fe pública, por lo que todos esos trámites ellos antes los firman que el presidente y en caso de que algún jefe o secretario se negasen a firmar el presidente podrá removerlos libremente.

B) LOS INFORMES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO.- De acuerdo con el a. 93, todos los secretarios de Estado y jefes de departamento en periodo ordinario de sesiones, darán cuenta al Congreso en cualquiera de sus dos Cámaras, así como de la Comisión Especial de Legislatura que se integre ya sea por el Senado o la diputación del ejercicio administrativo que guarden sus dependencias. Pues bien el sistema presidencialista mexicano todos los colaboradores del ejecutivo de la Nación: secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, Procurador General de la República y directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de empresas de participación estatal mayoritaria; sólo son responsables todos ellos políticamente (nunca civil ni penalmente, solo en casos de extrema gravedad), ante el presidente de la República y no ante el Congreso, por lo que un voto de censura de éste no los obliga a renunciar.

C) SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.- El A. 29 C. regula esta medida constitucional además de que al presidente lo faculta para dictar leyes extraordinarias para superar la contingencia apremiante. De conformidad con este artículo, sólo el titular ejecutivo de la Nación deberá solicitar la autorización del Congreso, para legislar con auxilio de un Consejo de Ministros conformado por secretarios de Estado, jefes de departamento administrativos y el procurador general de la República (a. 6 LOAPF), encabezado por el propio mandatario. Este precepto tampoco representa un matiz parlamentario, ya que este consejo, por el criterio que asuma, tiene el presidente la facultad para remover libremente al servidor público que no respalde la medida presidencial de solicitud de suspensión.

D) APERTURA Y CLAUSURA DEL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN.- Conforme al a. 66 C. , el presidente de la República resolverá en última instancia sobre la fecha de clausura del periodo ordinario de sesiones en caso de que existan desacuerdos en el senado y la representación popular. (Debe recordarse que existen dos periodos de sesiones ordinarias: el primero; del 1o. de septiembre al 15 o 31 de diciembre; y el segundo; del 15 de marzo al 30 de abril). En efecto, el ejecutivo federal solo decide la fecha de terminación de los dos periodos, pero nunca podrá disolver el

Congreso, ya que de ser así: se entendería en el derecho constitucional como un golpe de Estado, por lo que de ninguna manera constituye un matiz parlamentario.

E) SUBSTITUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CUANDO NO EXISTE CONSTITUCIONALMENTE.- De acuerdo a los aa. 84 y 85, se regula el posible reemplazo del titular del ejecutivo de la nación, cuando éste no exista. En este supuesto el Congreso nombra al posible sustituto; sin embargo tampoco se considera como un matiz parlamentario; ya que el Congreso reunido no puede responsabilizar al presidente provisional, interino o sustituto ante las cámaras; cuando en el sistema parlamentario si es constitucionalmente responsable, lo cual el Congreso puede ejercer contra él, cualquier acción administrativa, civil o incluso penal, según sea el caso. En el sistema republicano presidencialista todo lo anterior no procede.

F) FACULTAD PRESIDENCIAL PARA INICIAR LEYES O DECRETOS.- El a. 71. fr. I. faculta al presidente de la República para iniciar leyes o decretos; todas estas disposiciones impulsadas por este servidor público son las que siempre han prosperado, frente a las iniciativas impulsadas por las cámaras legislativas federales y las locales, que en muy pocas ocasiones progresan. Por ello, la iniciativa del mandatario de la nación solo es una función

de coordinación frente a los poderes legislativo y judicial federales; por lo que asimismo no es ningún matiz parlamentario.

Se han analizado matices parlamentarios teóricos que deberían existir en un sistema republicano, representativo y democrático; sin embargo en el sistema político mexicano no existe actualmente. Ahora conviene analizar porque el ejecutivo federal predomina sobre las cámaras legislativas y aún sobre el poder judicial, federales.

C) RAZONES POLÍTICAS POR LAS QUE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PREDOMINA SOBRE EL PODER LEGISLATIVO.

La presidencia de la República es escaño principal del sistema político mexicano; es el principal baluarte que hasta hoy en día, ha actuado y funcionado como un gran coordinador de interés económicos y de agencias burocráticas.

La consolidación del presidencialismo se debe en gran parte, por la separación del ejército y la iglesia; ésta última en menor proporción por las reformas al artículo que la regula; y por la decisión del constituyente del 1916 - 17, de conceder al ejecutivo atribuciones amplias, muy por encima de cualquiera de los otros dos poderes constitucionales; por la histórica tradición paternalista y

autoritaria del pasado indígena y colonial de México. El presidente, a través de la historia siempre ha aparecido como un político hábil, que debe jugar y negociar con varios poderes políticos; buscando la conciliación de distintas fuerzas y que actúa con una gran discrecionalidad y una gran necesidad de negociación y prevención. Es importante señalar que desde hace 70 años el carisma y la autoridad dejaron de estar depositados en el caudillo y el cacique (En la persona) y empezaron a estar adscritos al puesto.

La institucionalización presidencial ha sido definitiva por parte del partido oficial, en el sentido de que éste otorga poder político al titular del ejecutivo solo mientras ocupa la silla presidencial. Un presidente saliente es prácticamente nadie, un presidente entrante lo es todo. Por efecto de esta institucionalización, éstos titulares transitan de la " Nada " al poder y del poder a la " Nada ". Estas es una de las razones de estabilidad política en México; que ahora bajo circunstancias electorales muy distintas a las de 1994, conviene analizar y determinar que sucederá con la figura del presidente, en caso de que los partidos de oposición ganen la mayoría absoluta en las cámaras legislativas, o al menos, ninguno de los partidos políticos contendientes lo logren. En el capítulo de conclusiones, se propondrán algunas ideas que podrían mantener esa estabilidad política del que se ha tenido a lo largo de casi 70 años. La presidencia es un puesto que además tiene un poder enorme en una cultura burocrática

patrimonial mexicana . Este poder patrimonial consiste en que el presidente puede premiar, castigar y repartir materialmente a un número de agraciados que ocupan puestos de los mejor remunerados y de los de mayor privilegio y status en el país; y que por ende, todos son miembros del partido del gobierno. Dentro de la llamada “ Monarquía sexenal “, existe la imagen de un presidente todopoderoso que hoy en día caprichosamente elige a sus sucesores y que en las decisiones políticas, económicas y sociales, él tiene la última palabra. El ejecutivo de la Nación es el rey y todo el personal que conforman su gabinete de colaboradores, no son sino ejecutores ciegos que en conjunto representan a una ridícula corte de aduladores y cortesanos..

CAPITULO SEGUNDO
INTEGRACIÓN Y ACTUACIÓN DEL PODER
LEGISLATIVO

1.- EL SISTEMA BICAMARAL

En el presente capítulo se analizará de acuerdo con el a. 50. C, el sistema bicameral del que se compone el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos; que se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

El sistema bicameral nació en el Reino Unido de la Gran Bretaña. En el siglo XIV el parlamento inglés se dividió en cámara de los lores, que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios; y la cámara de los comunes que representaba a la burguesía.

La Constitución de los Estados Unidos de América imitó este congreso británico; aunque sus cámaras no representaban a las clases sociales de ese país, sino la cámara baja o de representantes manifestaba ante el Congreso la voluntad

mayoritaria del pueblo; y la cámara de senadores la representación de las entidades federativas.

La primera Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, retomó aquel bicamarismo norteamericano de la integración de su Congreso, con el mismo carácter jurídico constitucional; la Cámara de Diputados tuvo la representación del pueblo; y la de los senadores, la de los Estados de la Federación; por lo que respecta a las subsiguientes constituciones mexicanas promulgadas en el siglo XIX, incluyendo a las centralistas que ratificaron el bicamarismo: la original Constitución Federal de 1857 estableció el unicamarismo, pero en 1874 se reformó para retornar al sistema referido.

De acuerdo con la doctrina constitucional, el sistema bicamaral tiene las siguientes ventajas:

1.- Al dividir el poder Legislativo, este se debilita, lo que permite la existencia de un equilibrio de facultades, entre este poder y el ejecutivo.

2.- Al existir dos cámaras, una de ellas debe intervenir como conciliador, en caso de que el ejecutivo entre en conflicto con la otra.

3.- Al existir dos cámaras, el proceso de formación de la ley es más meticuloso, por lo mismo, más reflexivo, lo que se traduce en una garantía contra

la precipitación legislativa. Sin embargo, en el sistema político mexicano, se consideran todas estas ventajas inútiles; ya que al Poder Ejecutivo le corresponde la supremacía jurídico política por las razones expuestas en el capítulo anterior.

2.- LA CÁMARA DE DIPUTADOS:

El a. 51 de la Constitución mexicana establece que "la Cámara de Diputados, se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado, se elegirá un suplente" : Si se interpreta textualmente que los diputados son representantes de la voluntad mayoritaria de todo el pueblo y no únicamente del distrito que los eligió; se concluye que estos representantes actúan de acuerdo al compromiso político y moral que a todos y a cada uno de ellos los asocia con sus partidos respectivos. La cámara baja se integra por un total de 500 diputados, 300 electos en sendos distritos en que se divide el territorio del país; y 200 diputados seleccionados conforme a las listas regionales, " con la intención de que las minorías queden representadas en el respectivo órgano".

En la evaluación de la elección de diputados, el a. 60 C. establece el procedimiento correlativo a las declaratorias, constancias y asignaciones ahí señaladas con precisión por el COFIPE; el IFE declarará la validez de las

elecciones diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas. En caso de inconformidad por parte de los partidos políticos contendientes, éstos impulsarán sus decisiones ante el Tribunal Federal Electoral y sus fallos serán definitivos e inatacables, pues lo que podría estar en juego es el atacamiento de la voluntad ciudadana, manifestada institucionalmente para decidir, quienes bajo su criterio deberán integrar el poder público.

Según el a. 55 C., para ser integrante a la cámara baja, los requisitos son: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener 21 años cumplidos; ser originario del estado en que haga la elección o ser residente con una antigüedad mínima de seis meses anteriores a la fecha; no ser miembro del ejército federal, ni de la policía o gendarmería del distrito donde se efectúe la elección; no ser secretario de estado, ni subsecretario, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni gobernador estatal, ni secretario de gobierno de los estados donde se realicen las elecciones; ni ministro de algún culto religioso; todos ellos al menos que se separen de su cargo noventa días antes de la elección y no estar en los supuestos que indica el a. 59 C. como se ha analizado anteriormente. La cámara baja está constituida como mixta, ya que la integran 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, se ha establecido que el principio de mayoría es categórico para determinar que partido la habría ganado.

Para la LVII Legislatura y las subsiguientes; el partido que aspire a obtener la mayoría absoluta en ésta cámara, requerirá de las dos terceras partes de los votos camarales; por lo que en ésta legislatura se ha preveido que ningún partido lo podrá lograr. Ya que de conformidad a los esquemas actuales, ningún partido político puede tener más del 8 % de sobrerrepresentación; lo que significa que ya no deben tener más de 300 diputados, de acuerdo con el a. 54 C. y; por los cambios electorales que originaron las elecciones de 1997..

Es así como es que los partidos políticos, hablando en términos de representación política, deberán consensar y pactar acuerdos para impulsar y agilizar el proceso legislativo, por ejemplo: se necesitarán 334 votos para reformar la constitución; y que ningún partido podrá obtener por sí mismo.

3.- LA CÁMARA DE SENADORES:

De conformidad con el a. 56 C. . se confirma que:” la cámara de alta se integrará por 128 senadores, de los cuales en cada estado y en el D.F.. dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría..” Usualmente la doctrina mexicana ha sostenido que los senadores son representantes de las entidades federativas. En la Constitución Federal de 1824, estos representantes eran elegidos por las legislaturas locales;

pero hoy en día se entiende que los senadores, al igual que los diputados son representantes de la nación por las siguientes razones:

a) El a. 57 establece que al igual que a los diputados: por cada senador propietario se elegirá un suplente.

b) Los senadores, lo mismo que los diputados, no pueden reelegirse para el periodo inmediato; son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos; no podrán ocupar cargos públicos remunerados y tienen una igualdad en su responsabilidad.

c) Los senadores, al igual que los diputados son elegidos por los principios de votación mayoritaria relativa y primera minoría: de acuerdo a las fórmulas que presentan los partidos políticos. Las senadurías por primera minoría son asignadas de acuerdo al candidato que quede en segundo lugar en la entidad que se trate; y los 32 restantes son elegidos según el principio de representación proporcional conforme a la votación directa. La única excepción en ésta consideración, es que los senadores duran en su encargo seis años y los diputados tres. Todo este mecanismo se traduce en el posible acceso de los partidos políticos de oposición, pero sin que el partido oficial no pierda en control de ese organismo legislativo.

d) Los senadores, al mismo tiempo que los diputados, deben actuar como representantes de toda la nación cuando se debatan asuntos de competencia nacional, actuando asimismo como representantes de su estado cuando los asuntos sean de su incumbencia estatal. Para la calificación de la elección de los senadores, determina el a. 60 C., que el IFE declarará la validez de las elecciones de los diputados y senadores; debiendo otorgar las correspondientes constancias a los candidatos triunfadores, de igual manera deberá asignar a los senadores de primera minoría de acuerdo al a. 56; haciendo lo mismo con los diputados electos de conformidad con lo establecido en el a. 54 C. Todas las resoluciones emitidas por éste organismo público electoral, podrán ser impugnadas ante las salas del TRIFE, en los términos que señale la ley.

En ésta cámara, los partidos que concurrieron en las elecciones para el senado de la República, presentaron cada uno de ellos, una lista de 32 candidatos, de los cuales, se designaron para ocupar un escaño en proporción al monto global de la votación nacional; todo esto, para apoyar a los partidos minoritarios. En el senado El PRI conserva aún, la mayoría absoluta con 77 senadores en total, mientras que el PAN ocupa la segunda posición con 32; el PRD se consolida en el tercer puesto con 16, y por último el PVEM y PT con uno cada uno.

Por lo que respecta a los requisitos para ocupar el cargo de senador, son los mismos que rigen para los diputados, con excepción de la edad, que es de 30 años cumplidos al día de la elección. Ahora bien, conviene hacer un análisis en dichos requisitos de los dos representantes.

En el requisito contenido en la fracción II de a. 55 C., es necesario aclarar que la ley suprema original de 1917 impuso una edad de 25 años para ser diputado y 35 para ser senador; pero en 1972, los requisitos de edad se redujeron a los actuales. La explicación para dicha reforma fue que en este precepto debía armonizarse con el a. 34 C., que otorgó la ciudadanía a los 18 años, en lugar de los 21, esto para "crear una mayor conciencia en la participación ciudadana en la juventud mexicana, en el desempeño del orden político"; las distintas edades que se requieren para ser diputado y para ser senador, es debido al criterio que se tiene en el senado como cámara equilibradora, encargo que exige un desenvolvimiento político más maduro y cuidadoso. De acuerdo al requisito institucional en la fracción III, estriba en que los electores de un distrito tengan la posibilidad de conocer al candidato, por quien habrán de elegir el día de la contienda. De igual manera, se sostiene que dichos candidatos no perderán su vecindad por la ausencia en el ejercicio en un cargo de elección popular. Con la modificación de diciembre de 1977, se agregó un párrafo a esta fracción, que establece que los candidatos a diputados de representación proporcional tienen

que ser originarios o vecinos de alguna de las entidades federativas que abarque la correspondiente circunscripción plurinominal.

Las fracciones IV, V, VI y VII mencionan indicaciones de carácter negativo; las dos primeras tienen como fundamento que no se ocupe un cargo o realice una función que aproximado al tiempo electoral, pueda llevarse a cabo para realizar algún tipo de presión que favorezca las elecciones a su influencia. La fracción es origen de lo que indica en el a. 130 C. y que indica que los ministros de cultos no podrán ocupar cargos de elección, aunque si podrán ejercer su derecho de sufragio. La negativa que enuncia la fr. VII coincide con el a. 59 con respecto a que los diputados y senadores no pueden elegirse para el periodo siguiente. Los representantes propietarios no deben interpretar ésta disposición a su antojo, no obstante los suplentes que ejercieron funciones en substitución del propietario, si podrán participar como tales en las inmediatas elecciones.

Los aa. 51 y 57 C., como se refirió anteriormente; ordenan que por cada diputado o senador propietario debe elegirse un suplente. Este legislador relevará a los propietarios por motivos de licencia, separación definitiva del cargo, ausencia en las sesiones por 10 días consecutivos (lo que supone que el propietario ya no concurrirá sino hasta el próximo periodo de sesiones y en la hipótesis del párrafo primero del a. 63; la suplencia en el pasado, se debió al

criterio de que un diputado representaba al distrito que lo elegía; por lo que al ausentarse, el referido distrito no tendría representante. Aunque dicho razonamiento no puede ser el mismo; ya que hoy en día los representantes deben serlo de la nación.

Actualmente la suplencia no está reglamentada por una ley electoral que permita llevar a cabo elecciones inmediatas para elegir a los representantes que faltasen. El caso relativo a que los suplentes deban de concurrir para integrar un quórum, constituye la única ventaja que existe en el procedimiento jurídico electoral.

4.- FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La principal asamblea legislativa del país posee diversas facultades enumeradas en el a. 73 C. y son facultades legislativas, principalmente que en teoría las entidades federativas cedieron al gobierno federal. En este mismo artículo se incluyen otras cuestiones materialmente no legislativas como la renuncia y eventual designación del presidente del país y la admisión o creación de nuevos estados, por ejemplo.

Analizando la inicial lista de asuntos federales, esta se ha visto incrementada a través de las constantes reformas a la actual constitución, por consecuencia de una monarquía presidencial actualizada, que ha menguado el ámbito competencial de los estados y ha debilitado la influencia del Poder Legislativo Federal, concentrando injustamente mucho de la actividad política y económica en la capital de la República en el gobierno federal.

La fracción XXX supone que existen asuntos federales adicionales a la interminable lista que le precede. A pesar de que es coherente esta última disposición, resulta una falla de técnica legislativa que habrá de repetirse a lo largo de la mayoría de las leyes y reglamentos nacionales. A continuación solo se presentarán una lista de las materias que regula este artículo: indicando asimismo en que fracción se mencionan. Todo ello, en vista de lo complejo e interminable que resultaría analizar cuidadosamente el mencionado artículo 73 de la Constitución.

1.- ABASTO : ===== fr. XXIX-E

2.- AGUAMIEL : ===== fr. XXIXX-A.

3.-AGUAS : ===== frs. XVII y XXIX-A

4.- AMNISTIA : ===== fr. XXII

5.- ASENTAMIENTOS HUMANOS : ===== fr. XXIX-C

- 6.- BANDERA : ===== fr. XXIX-B
- 7.- CAPITAL DEL PAIS : ===== fr. V.
- 8.- CERILLOS : ===== fr. XXIX-A
- 9.- CERVEZA : ===== fr. XXIX-A
- 10.- CINEMATOGRAFIA : ===== fr. V
- 11.- COLEGIO ELECTORAL : ===== fr. XXVI.
- 12.- COMERCIO : ===== frs. IX, X y XXIX-A .
- 13.-CONTRIBUCIONES : ===== frs. VII y XXIX-A.
- 14.- CORREOS : ===== fr. XVII
- 15.- CULTURA : ===== fr. XXV
- 16.- DELITOS : ===== fr. XXI
- 17.- DEUDA PUBLICA : ===== fr. VIII
- 18.- ECOLOGIA : ===== frs. XVI y XXIX-G
- 19.- ECONOMIA : ===== fr. XXIX-E
- 20.- EDUCACION : ===== fr. XXV
- 21.- ENERGÍA ELECTRICA : ===== frs. X y XXIX-A
- 22.- ENERGÍA NUCLEAR : ===== fr. X
- 23.- EPIDEMIAS : ===== fr. XVI
- 24.- ESCUDO NACIONAL : ===== fr. XXIX-B
- 25.- EDOS. DE LA FEDERACION : ===== frs. Y, III, IV, IX, XV,

XXIII, XXV, XXIX-A, XXIX-C, XXIX-G

- 26.- EXTRANJERIA : ===== fr. XVI
- 27.- SERVICIOS FINANCIEROS : ===== frs. X, XXIX-A
- 28.- EXPLOTACIÓN FORESTAL : ===== fr. XXIX-A
- 29.- FUERZAS ARMADAS : ===== fr. XIV
- 30.- GUARDIA NACIONAL : ===== fr. XV
- 31.- GUERRA : ===== fr. XII
- 32.- HIDROCARBUROS : ===== frs. X y XXIX-A
- 33.- HIMNO NACIONAL : ===== fr. XXIX-B
- 34.- LEY DE INGRESOS : ===== fr. VIII
- 35.- INVERSIONES : ===== fr. XXIX-E
- 36.- JUEGOS Y SORTEOS : ===== fr. X
- 37.- LEGISLATURAS DE LOS EDOS. : ===== frs. III, XXIX-A
- 38.- DERECHO MARÍTIMO : ===== fr. XIII
- 39.- MIGRACION : ===== fr. XVI
- 40.- MINERIA : ===== frs. X y XXIX-A
- 41.- MONEDA : ===== frs. VIII y XVII
- 42.- MONUMENTOS : ===== fr. XXV
- 43.- MUNICIPIO : ===== frs. XXIII, XXV, XXIX-A, XXIX y XXIX-G
- 44.- PESAS Y MEDIDAS : ===== fr. XVIII

- 45.- PLANEACION : ===== fr. XXIX-D
- 46.- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA : ===== frs. III, XVIXXVI
- 47.- PRESUPUESTO : ===== frs. VII Y XXIV
- 48.- PROFESIONES : ===== fr. XXV
- 49.- RELACIONES EXTERIORES : ===== fr. XX
- 50.- SALUBRIDAD : ===== fr. XVI
- 51.- SEGURIDAD PUBLICA : ===== fr. XXIII
- 52.- SEGUROS : ===== fr. XXIX-A
- 53.- SERVICIOS PUBLICOS : ===== fr. XXIX-A
- 54.- SERVIDORES PUBLICOS : ===== fr. XI
- 55.- TABACOS : ===== fr.- XXIX-A
- 56.- TECNOLOGIA : ===== fr. XXIX-F
- 57.- TERRENOS BALDIOS : ===== fr.- XI
- 58.- DERECHO DEL TRABAJO : ===== fr. X
- 59.- TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS : ===== fr. XXIX-H

A) LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:

Esta facultades se consignan en el a. 74 C., la fr. I, pondera a la Cámara de Diputados para expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda

la República la declaración del presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las fracciones II y III de éste artículo presumen la conformación de una comisión de la misma cámara para el resguardo de la Contaduría mayor de Hacienda: asimismo indica la manera para designar a los integrantes de ésta contaduría. La facultad exclusiva que posee esta cámara legislativa para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, además de la revisión y la aprobación de la Cuenta Pública que está consignada en la fracción IV. Por último, la fracción V faculta a la Cámara de Diputados para declarar la procedencia penal en contra de los funcionarios públicos a que se refiere la ley fundamental; así como para presidir un órgano de acusación ante el senado por la comisión de un delito oficial; y para desaforar a los servidores públicos que gozan de éste privilegio, por la comisión de un delito.

Como se ha analizado, a ésta cámara la ley fundamental le asigna la tarea de revisar y aprobar el Presupuesto Anual de Egresos de la federación, además de la Ley Anual de Ingresos; no obstante, tales rubros económicos solo han sido aprobados por la gran mayoría de los diputados y senadores del PRI, mientras que los representantes de los partidos de oposición hasta la LVI Legislatura, los han cuestionado severa y tajantemente. A partir de la siguiente

Legislatura, se prevén acuerdos y negociaciones difíciles que deberán impulsar y consensar los partidos políticos que alcanzaron curules en las cámaras. Esos acuerdos y negociaciones tendrán que contar con el consenso expreso de la población gobernada que emitió su sufragio en las elecciones federales de 1997.

La vigilancia que hace del presupuesto ya ejercido, según la ley, será a través de la cuenta de la hacienda pública federal que cada año presenta el ejecutivo. Para ésta tarea existe a manera de trámite o simulación, una Contaduría Mayor de Hacienda, como oficina de apoyo técnico para la revisión, a efecto de respaldar que el presupuesto "se haya empleado incorruptiblemente", determinando las responsabilidades que procedan por malversación de fondos, en algunos casos.

Las partidas secretas que autoriza ésta disposición constitucional, deberían reglamentarse y circunscribirse a los casos que la seguridades del Estado lo amerite inevitablemente.

Por otra parte, la intervención de los diputados en los supuestos de responsabilidad, previstos en los dos últimos párrafos de las frs. IV y V no han tenido plena observancia en vista de que la mayoría parlamentaria en el Congreso, hasta la LVI legislatura la había constituido el partido oficial que durante mucho

tiempo ha demeritado la aplicación de la justicia plena cuando existen casos concretos. Al final de éste capítulo se expondrán algunas consideraciones.

B) FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES:

El a. 76 C. en su fr. I pondera al senado para analizar la política exterior que presente el presidente de la República a través de el secretario de Relaciones Exteriores, en sus correspondientes informes anuales; además de aprobar los tratados internacionales y convenciones que celebre el presidente. Todo lo anterior no tiene trascendencia política, ya que ésta cámara no puede ordenarle nada al jefe del gobierno federal: que tiene la última palabra en éstas decisiones. mientras que los senadores del PRI (que aún hay mayoría), se limitan a cumplir como simples empleados del sector público, al aprobar de trámite dichas resoluciones constitucionales. en tanto que los representantes de los partidos de oposición, realmente tienen poco conocimiento en la materia que norma su comisión que integran.

Así mismo ocurre con la facultad que posee el senado para ratificar las designaciones que lleve a cabo el titular del ejecutivo de la nación a diplomáticos y cónsules, altos funcionarios de Hacienda (no se indica a partir de que nivel), coroneles y generales del ejército y fuerza aérea (y sus equivalentes en la

armada), ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procurador general, entre otros servidores públicos, en razón de que son elegidos indirectamente.

El senado también tiene injerencia exclusiva para autorizar el movimiento de tropas; aunque solo autoriza, más no prohíbe al presidente. En las frs. V y VI se le permite intervenir en la política interna de las entidades federativas. Pero éste supuesto solo ha servido como fundamento para acrecentar el centralismo político radical, que mucho demérito ha causado a la autonomía de los estados por parte del gobierno federal. La fr. VII, relativo a responsabilidades de los servidores públicos, solo es un trámite de rigor, pues, salvo el caso del exsecretario general del PRI y exgobernador del Estado de Guerrero asesinado en septiembre de 1994, no ha operado como tal ésta cámara.

En cuanto a la facultad del senado para nombrar o remover al jefe de gobierno del D.F., ésta potestad podría tener efecto pero solo cuando dicho jefe incurra en faltas graves que ameriten su remoción.

5.- LA COMISIÓN PERMANENTE.

Esta asamblea legislativa fue creada por la Constitución de Cádiz de 1812. La Constitución Federal de 1824 la instituyó como Consejo de Gobierno, hasta que actualmente se ha sustentado en el derecho constitucional mexicano. Anteriormente este consejo se creó para equilibrar el ejercicio de las facultades entre los poderes ejecutivo y legislativo federales, mientras el Congreso de la Unión estuviese en receso. El a. 78 C. dispone que: "durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Comisión permanente compuesta por 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras, en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular, las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto". La Comisión Permanente tiene algunas facultades de carácter administrativo y político: aún cuando no realice funciones puramente legislativas. De ninguna manera debe definirse a ésta comisión como un Congreso de la Unión en pequeño, ya que solo es un órgano con ámbito competencial y características definidas en los aa. 78 y 79 C., sus actos únicamente se limitan a nombrar a servidores públicos y de las fuerzas armadas, otorgar licencias al titular del ejecutivo de la nación y legisladores federales para ausentarse de sus cargos y realizar sesiones legislativas extraordinarias.

Esta comisión en realidad no es permanente, ya que se disuelve y asimismo cesa en su actividad durante los periodos de sesiones del Congreso de la Unión. Para los subsiguientes recesos, se eligen nuevos integrantes para conformar las comisiones en un mismo número que se indicará más adelante.

Conforme al a. 109 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión permanente deberá ser dirigida por una mesa directiva integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatros secretarios, de los que dos deben ser diputados y dos senadores. La citada mesa es designada por mayoría de votos de los 37 legisladores que integran la comisión.

Esta asamblea legislativa tiene dos inconvenientes, ya que éste órgano no está integrado conforme a un sustento de proporcionalidad al número de legisladores de cada cámara. En los recesos de la LVI Legislatura y anteriores, los partidos de oposición no habian tenido oportunidad de participar de manera integral en las ejecuciones propias de la comisión.

Por lo que corresponde a las facultades de éste órgano legislativo, se enumeran en los aa. 79, 29, 37, apartado B, fr. IV; 74, fr. fr. IV, párrafo 6o. ; 76 fr. V; 84 y 85 C. Casi en su totalidad solo substituyen las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras, en tanto permanecen los periodos de receso;

y como se ha afirmado anteriormente, las funciones de la comisión solo son de tipo burocrático. Otras facultades únicamente se limitan a organizar el siguiente periodo ordinario de sesiones en el Congreso, además de convocarlo, ó convocar alguna de las cámaras a celebrar sesiones extraordinarias.

Todas las facultades enunciadas en los aa. referidos, y que solo competen a la comisión permanente no tiene mayor relevancia por lo siguiente:

a) El a. 29 C faculta a la comisión para aprobar la suspensión de garantías solicitada por el ejecutivo, más no puede otorgarle facultades extraordinarias para regular en tanto impere la emergencia.

b) De conformidad con el a. 76 fr. V, la comisión permanente puede designar gobernador provisional en la circunstancia de que hayan desaparecido los poderes en una entidad federativa; sin embargo no le corresponde declarar en qué momento han desaparecido todos los poderes constitucionales de un territorio estatal, para en seguida elegir un gobernador provisional.

c) En relación a lo que establecen los aa. 84 y 85, éste órgano sustituto podrá designar a un presidente provisional cuando no exista éste: empero, debe a la brevedad posible, convocar al Congreso legislativo a sesiones extraordinarias para que elija al presidente provisional de acuerdo a la situación imperante.

En conclusión la comisión permanente no es un órgano autónomo, ya que no ejecuta un control estricto sobre las funciones del presidente de la República; tan solo se circunscribe a no rezagar las resoluciones burocráticas hasta el periodo inmediato de sesiones ordinarias en el Congreso. En caso de que hubiera algún caso importante o urgente en periodo de receso, siempre persiste la eventualidad de convocar a sesiones extraordinarias. Por lo que se considera que la Comisión permanente debe desaparecer.

6.- PERIODO DE SESIONES.

Las etapas correspondientes de sesiones han sido divididas en ordinarias y extraordinarias de acuerdo con la ley fundamental vigente. No obstante, en un principio se estableció un único periodo de sesiones que se iniciaba el primero de septiembre de cada año, no pudiendo alargarse más del día 31 de diciembre, así fue como hasta 1986 se reformaron los aa. 65 y 66 para imponer un sistema de dos periodos ordinarios de sesiones por cada año. Conforme a dichas reformas, el primer periodo ordinario principia el 1o. de septiembre y finaliza, a más tardar el 31 de diciembre. El segundo periodo se inicia el 15 de marzo para terminar el 30 de abril como última fecha de clausura.

De acuerdo con el a. 69 C. , se indica que el primer día del primer periodo ordinario, el presidente de la República deberá presentar al Congreso, un informe por escrito sobre el estado general que vigile la administración pública del país. Como se sabe, se congregan en asamblea única, encabezando el presidente de la República la apertura del ejercicio legislativo, lo que supone un acto de cortesía de éste, al que se considera el primero de los poderes. El a. 8 de la LOCGEUM, indica que el presidente del congreso contestará en informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. El informe será analizado por las cámaras en sesiones subsecuentes.

En cuanto a las sesiones extraordinarias, la comisión permanente, a título propio o el ejecutivo con autorización de ésta; deberán convocar a alguna de las dos cámaras, o a ambas para realizar las sesiones correspondientes. La ley suprema no indica la duración que deba tener, solo señala que podrán resolver los asuntos para lo que hayan sido convocados, y que deberán publicarse en la convocatoria correspondiente. Asimismo, el presidente de la comisión referida en la apertura del periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, o de alguna de las cámaras deberán exponer las razones que originaron la convocatoria.

7.- QUÓRUM DE ASISTENCIA Y DE VOTACIÓN:

El quórum es el número de diputados o senadores necesarios en el Congreso para que ambas cámaras puedan sesionar legal y válidamente. De conformidad al a. 63 C., para que exista quórum debe contarse con la presencia de más de la mitad de los diputados de ésta cámara; y de las dos terceras partes para la cámaras. Existe una excepción que concierne solo a la Cámara de Diputados con respecto a la designación del presidente de la República por el Congreso; debiendo existir en las diputaciones, el quórum de asistencia con las dos terceras partes, al igual que en las senadurías.

Por lo que se refiere al quórum de votación, se define como el número de votos necesarios que deben manifestarse para que una resolución deba ser aprobada; existiendo en las dos cámaras, una mayoría de votos de los congresistas presentes. Se debe señalar que existen dos tipos de mayorías: la "absoluta" que consiste en que si existen dos proposiciones, deberá aprobarse la petición que reúna más de la mitad del total del voto de los presentes; y la denominada "mayoría relativa" que opera cuando se aprueba la proposición que cuenta con el mayor número de votos, ante las demás, no importando que no exceda de más de la mitad.

En el quórum de votación también existen excepciones como las que se señalan en establece el inciso quinto. fr. III del a. 73 C. y que establecen que para proclamar la erección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes, dicha erección debe ser aprobada por la dos terceras partes de los diputados y senadores asistentes en sus cámaras correspondientes.

El a. 135 C. contiene asimismo una excepción que estriba en la reforma o adición a la Constitución que se necesita para tal efecto: " que el Congreso de la Unión, por el veto de las dos terceras partes de los individuos presentes. acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El a. 72. inciso C. define que para superar el veto del ejecutivo de la Nación. se necesita de las dos terceras partes de los votos de los congresistas asistentes en su correspondiente cámara: lo que constituye una excepción. al igual que en el a. 79. fr. IV, C. que establece la celebración de sesiones extraordinarias, siempre y cuando exista el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

En lo concerniente al a. 110 C. y en materia de juicio político; para que la cámara de senadores conformada en jurado de sentencia. ejecute la sanción respectiva. se solicita de la votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes. También ésta cámara podrá designar a un gobernador provisional,

siempre y cuando los miembros presentes así lo aprueben en dos terceras partes, siendo éste último una excepción a la norma de mayoría relativa.

8.- INMUNIDAD E IRRESPONSABILIDAD:

Existen en el derecho constitucional mexicano protecciones y salvaguardas para que diputados y senadores, realicen su encomienda con libertad y dominio pleno, estas son: la inmunidad prevista en el a. 111 C. y que radica en que circunstancia no podrá ejercer acción penal en contra de un diputado o de un senador, por incurrir en algún delito del fuero común, cuando la respectiva cámara de diputados en tanto no los desafuera. El desafuero significa que el servidor público señalado en éste artículo; que cometa algún delito, debe ser separado de su cargo, no obstante la cámara no podrá investigar el fondo penal de éste asunto. Esta inmunidad solo subsiste en tanto que el servidor público esté en ejercicio de su puesto.

La otra protección o salvaguarda es la irresponsabilidad regulada en el a. 61 que determina: " los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas..." El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, y por la inviolabilidad del recinto

donde se reúnan a sesionar". Esto es que no podrá ejercerse acción penal a los representantes, por las opiniones expresadas que pudiesen constituirse en delitos, ni aún cuando dejasen sus encargos. Cabe aclarar que cuando algún representante cometa algún delito del fuero oficial, entonces deberá de promoverse un juicio de responsabilidad política oficial contemplado en el a. 110, C.

9.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, el procedimiento legislativo: "Es el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley".¹¹ Tales actos se conforman en: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. En relación a las iniciativas de ley o de decreto corresponde a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, la facultad de presentarlas; así como también a las legislaturas de los estados y en la gran mayoría de las veces al presidente de la República. En este sentido, este último es el único facultado para presentar iniciativas de Ley de Ingresos.

En el caso de la presentación del presupuesto de egresos de la cuenta pública de la nación, son facultades propias de la Cámara de Diputados.

¹¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, OB. CIT.

Cuando se trate de iniciativas de leyes o decretos que no sean exclusivas de cualquiera de las cámaras estas asumirán el papel de cámara de origen; que será la cámara que reciba la iniciativa de ley; y la cámara revisora, cuando esta se encargue de recibir de la de origen la iniciativa revisada por este. Independientemente de sus funciones, la diputación o el senado pueden ser cámaras de origen o revisoras, con excepción en las materias de empréstitos, contribuciones e impuestos, así como reclutamiento de tropas que corresponde siempre a la cámara de diputados.

La facultad que posee el presidente de la República es el veto; que es el lapso de tiempo para sancionar o aprobar una iniciativa de ley. En cuanto a la promulgación y publicación de la ley y su vigencia, solo es necesario agregar que publicada una ley en el Diario Oficial de la Federación, se señala la vigencia en la cual entra en vigor. Ahora bien, el a. 72 contiene las formalidades que una iniciativa de ley o de decreto deben tener; y que a continuación se presenta solo una referencia por razones de espacio:

a) Procedimiento normal: Iniciativa por parte de la cámara de origen, revisión por la cámara revisora y aprobación o veto por el ejecutivo.

b) El presidente tiene un término de 10 días para vetar la iniciativa.

- c) En caso de que el proyecto vetado por el ejecutivo sea aprobado por las dos terceras partes de cada cámara, será superado el rechazo del presidente.
- d) Si la cámara revisora rechaza el proyecto, lo regresará a la cámara de origen, pero si ambas insisten en su criterio, no volverá a discutirse dicha iniciativa en ese período de sesiones.
- e) Se establece la posibilidad de promulgar una iniciativa de ley o decreto ya aprobada parcialmente.
- f) La reforma o abrogación de leyes o decretos, sigue el procedimiento que se siguió para su creación (iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación).
- g) Si la cámara de origen rechaza una iniciativa, no debe presentarse en el mismo año.
- h) Las iniciativas pueden presentarse indistintamente en cualquier cámara, excepto las fiscales, de deuda pública y reclutamiento militar, que deban serlo en la diputación.
- i) Si la cámara de origen no dictamina en un mes, el proyecto puede presentarse en la revisora.
- j) Las situaciones en las que el presidente de la República no tiene derecho a vetar son: Resoluciones del congreso de alguna de las cámaras cuando tenga investidura electoral, de jurado o de acusación contra altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Asimismo el ejecutivo, no podrá rechazar la

iniciativa para convocar a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente.

Actualmente tanto el veto como discrepancias serias entre las cámaras no se han presentado ya que tanto el presidente como la mayoría en las cámaras legislativas son dominadas por el Partido Revolucionario, que a decir verdad se han preocupado más por la proyección política de sus carreras, que por la misión que el pueblo les ha conferido para representar su voluntad y expresar el sentir de millones de ciudadanos en el recinto parlamentario. En los legisladores priistas se vive un clima de lealtad hacia el máximo jefe del partido que establece líneas absolutorias y autoritarias que no admiten discusión, por lo que no asumen las responsabilidades verdaderas y legítimas de un legislador: todos ellos incluyendo el partido se han convertido en maquinaria electoral muy fuerte y poderosa que se ha adjudicado triunfos electorales a través de la manipulación de sus principios y de la negociación electoral, de las necesidades sociales y económicas de los gobernados que han sido corporativizados por medio de sus organizaciones laborales y civiles a lo largo de casi 70 años.

Para comprender todas y cada una de las facultades que poseen los protagonistas del procedimiento legislativo, se habrán de clasificar sus facultades de acuerdo a la forma de su actuación y de la naturaleza de sus actos:

1) Facultades del Congreso de la Unión.- se ejecutan por el senado y las diputaciones de manera separada y sucesiva; para que la facultad se agote debe debatirse en primera instancia en una cámara y después en otra. Como ejemplo; las iniciativas de ley. Las facultades de cada una de ellas están contenidas en el a. 73 C.

2) Facultades estrictas para cada cámara.- se realizan de manera separada, más no sucesiva. Estas facultades terminan en la cámara respectiva sin que deban transmitirse a la otra. El a. 74 C. faculta exclusivamente a la cámara de diputados y el a. 76 a la de senadores.

3) Facultades del Congreso como cámara legislativa única.- se llevan a cabo de manera conjunta y coincidente. La cámara de diputados y la cámara de senadores se reúnen como una sola cámara o asamblea. Los aa.84 y 85 C. mencionan esta única excepción cuando deben nombrar conjuntamente al titular del ejecutivo federal cuando el cargo se encuentre vacante de acuerdo con el perfil que establezcan estos aa.; para recibir la propuesta del titular ejecutivo cuando tome posesión de su cargo; asimismo cuando el titular encabece la apertura del primer período ordinario de sesiones.

4) Facultades administrativas de cada una de las cámaras.- se ejercitan de manera separada y no sucesiva: sin que por ello sean exclusivas de cada una de las cámaras, son facultades administrativas y se regulan en el a. 77

10.- LA LEY Y EL DECRETO:

“Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”; textualmente así lo afirma el a. 70 C., no obstante, no señala la diferencia entre ambos tipos de resoluciones.

La ley es una disposición de carácter general, obligatoria, abstracta e impersonal y que contiene una sanción directa o indirecta: en tanto que el decreto se refiere a situaciones concretas y particularizadas (ejemplos de éste: la aprobación de un presupuesto de egresos ejercido, el permitir el uso de una condecoración extranjera: o una autorización para salir al extranjero al jefe de gobierno.

En el subtítulo “Procedimiento Legislativo” se ha explicado que tanto la ley como el decreto siguen el mismo procedimiento para ser creadas: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación y vigencia.

De acuerdo con éste artículo, se prevén una posible reforma a la ley del Congreso para dar mayor independencia al Poder Legislativo para iniciar leyes o decretos que prosperen; pues a decir verdad, con la facultad que desde siempre ha tenido el presidente de la República de vetar leyes que provienen del Congreso, hasta la pasada legislatura (LVI), solo las leyes presentadas por éste funcionario público han prosperado, como se indicó anteriormente.

11.- LAS COMISIONES LEGISLATIVAS.

Las comisiones legislativas son formas internas de organización que asumen las cámaras que integran el Congreso de la Unión, con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional de éstas; para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones.

Cada cámara que integra el Congreso posee sus propias comisiones: Conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; las cámaras alta y baja tendrán las comisiones que sean necesarias: En agosto de 1996 desaparecieron las comisiones instaladoras de los colegios electorales de ambas cámaras, así como la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, ya que el Instituto Federal Electoral ahora es el organismo público

de ciudadanos que ha asumido estas facultades a partir de las elecciones federales de 1997. A continuación se presenta una relación de cada comisión:

1.- Gran Comisión de la Cámara de Diputados.- Es un órgano que corresponde integrarlo únicamente el partido político que haya logrado la mayoría absoluta de los escaños en la cámara; está conformado por los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas y del D.F. La gran comisión integra una mesa directiva compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales; es presidente el líder del grupo parlamentario mayoritario. Las labores de la gran comisión son las siguientes:

a) Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, considerando las propuestas de los diputados

b) Conocer y proponer proyectos de resolución en los casos de arreglo de límites de las entidades federativas entre sí.

c) Proponer a la Cámara la designación del oficial mayor y del tesorero; así como proponer a los integrantes las demás comisiones y comités.

d) Proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara y coadyuvar en la realización de las funciones de dichas comisiones y los comités.

Esta gran comisión ya se prevé que desaparecerá. en razón de que ninguno de los partidos políticos que alcanzaron representación en la Cámara de Diputados, tendrán mayoría absoluta.

2.- Gran Comisión de la Cámara de Senadores.- esta integrada por un senador de cada estado y uno del D.F., seleccionados por sorteo entre todos los senadores presentes; es dirigida por un presidente y un secretario; y sus funciones principales son las siguientes:

a) Proponer a la cámara el personal de las demás comisiones, así como proponer el nombramiento del oficial mayor y tesorero de la cámara.

b) Cooperar con la mesa directiva de la cámara para el mejor desempeño de sus funciones.

c) Proponer el programa legislativo, jerarquizando las iniciativas de ley o decreto.

d) Vigilar las funciones de la oficialía mayor.

La Cámara de Senadores cuenta con comisiones ordinarias y especiales para el cumplimiento de sus funciones. Estas comisiones son:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1.- Agricultura | 23.- Insaculación de Jurados |
| 2.- Ganadería y Recursos Hidráulicas | 24.- Justicia |
| 3.- Aranceles y Comercio Exterior | 25.- Justicia Militar |
| 4.- Asistencia Pública | 26.- Marina |
| 5.- Asuntos Indígenas | 27.- Medalla Belisario D. |
| 6.- Colonización | 28.- Migración |
| 7.- Comercio Interior | 29.- Minas |
| 8.- Corrección de Estilo | 30.- Obras Públicas |
| 9.- Correos y Telégrafos | 31.- Patrimonio y Recursos N. |
| 10.- Crédito | 32.- Pesca |
| 11.- Moneda e Instituciones de Crédito | 33.- Petróleo |
| 12.- Defensa Nacional | 34.- Planeación, Des.Eco. y S. |
| 13.- Economía | 35.- Puntos Constitucionales |
| 14.- Editorial | 36.- Reforma Agraria |
| 15.- Educación Pública | 37.- Reglamentos |
| 16.- Ferrocarriles Nacionales | 38.- Salubridad |
| 17.- Fomento Agropecuario | 39.- Sanidad Militar |
| 18.- Fomento Educativo | 40.- Seguros |

19.- Fomento Industrial

20.- Gobernación

21.- Hacienda

22.- Industria Eléctrica

41.- Servicio Consular y Dipl.

42.- Tierras Nacionales

43.- Trabajo

44.- Turismo

45.- Vías de Comunicación

Los senadores que integran las comisiones ordinarias duran en el cargo toda una legislatura; y tienen la encomienda de atender las cuestiones relacionadas con la materia de su propia denominación y conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, analizar las iniciativas de ley o decreto de su competencia.

Las comisiones especiales del senado son las siguientes:

1.- Estudios Legislativos

2.- Administración

3.- Biblioteca

Estas comisiones se renuevan anualmente. Por otra parte, y prosiguiendo con el análisis de las comisiones legislativas de la Cámara de

Diputados; son comisiones ordinarias constituidas con carácter definitivo y para el periodo de tres años que dura la legislatura en funciones. Estos órganos son:

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1.- Gobernación y Puntos Constitucionales | 12.- Educación Pública |
| 2.- Marina | 13.- Trabajo y Previsión Social |
| 3.- Comercio y Fomento Industrial | 14.- Turismo |
| 4.- Recursos Hidráulicas y Ganadería | 15.- Relaciones Exteriores |
| 5.- Obras Públicas y Asentamientos Humanos | 16.- Justicia |
| 6.- salubridad y Asistencia | 17.- Defensa Nacional |
| 7.- Reforma Agraria | 18.- Energéticos |
| 8.- Pesca, Recursos Naturales y Ambiente | 19.- Seguridad Social |
| 9.- Programación, Presupuesto y Cta.Pub. | 20.- Régimen, Regl. y Pract. |
| 10.- Hacienda y Crédito Público | |
- Parlamentarias.
- 11.- Comunicaciones y Transportes.

Las Comisiones de Dictamen Legislativo tienen la función de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto en el área de su competencia.

Por otra parte, las Comisiones de Investigación se conforman únicamente para que en los términos del último párrafo del a. 93 C. se analice el

funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Las comisiones jurisdiccionales se integran para el efecto de conocer de las faltas en que incurran los servidores públicos.

De acuerdo con estudios legislativos realizados por la próxima LVII Legislatura, con las plataformas de los partidos políticos que tienen representación y con opiniones vertidas a raíz de los resultados en las elecciones federales de julio de 1997, se vislumbran cambios importantes en el seno del gobierno interno de las cámaras; éstas modificaciones consisten en:

- 1.- Otorgarle mayor peso a la Comisión de Régimen Interno y Concentración Política: integrada por los dirigentes de todas las fracciones parlamentarias; y a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Legislativas, cuya función ha sido establecer la práctica legislativa, con los principales cambios para la operatividad de la cámara.

- 2.- Analizar la posibilidad de formar una nueva comisión política, con la presencia de los diputados de todos los grupos parlamentarios en forma proporcional; que sea la responsable también de garantizar que las presidencias de las comisiones que integran las cámaras legislativas, se refleje la pluralidad política.

3.- Dinamizar el desenvolvimiento de las sesiones; limitando el tiempo de intervenciones en tribuna, así como introducir un nuevo formato a las sesiones ordinarias, o a las destinadas a las comparecencias de los secretarios de estado y directores paraestatales, entre otros funcionarios. Los partidos de oposición han propuesto que se transforme el formato de los informes presidenciales, para que los diputados puedan cuestionar directamente al presidente de la República. Todo esto implicaría una reforma a la ley suprema y a la propia ley orgánica del Congreso.

4.- Reglamentar el trabajo de las comisiones, otorgándole más peso jurídico a cada una de ellas: diputados del PAN han propuesto por ejemplo, que algunas comisiones tengan la facultad de discutir, dictaminar y aprobar algunos proyectos de ley, para evitar que se queden congeladas todas aquellas iniciativas para darle así, más agilidad al trabajo legislativo.

5.- Establecer en el Congreso el servicio civil de carrera especializado en investigación y técnica legislativa.

6.- Definir los criterios de gasto de ambas cámaras, para que ésta se realice de manera racional, transparente y honesta.

De esta manera se prevé la negociación entre todos los partidos políticos que integran las cámaras para así evitar el tradicional veto del partido oficial por medio de su jefe máximo: el presidente de la República.

ANÁLISIS FINAL DE CAPITULO.- La conformación de la LVII Legislatura tendrá una composición de fuerzas en las que el PRI tiene una mayoría relativa con 239 diputados y 77 senadores. Siendo el partido con mayor predominancia a lo largo de casi 70 años, ha perdido sin embargo el control de la cámara baja, pues todos los partidos se han conformado en un bloque opositor que con sus 260 representantes liquida el monopolio del poder absoluto de gobierno de un sistema viejo y desgastado, impuesto por un partido que no supo, no pudo o no quiso adecuarse a la nueva realidad política que originaron los electores en las elecciones pasadas. Ahora conviene desprender algunas consideraciones:

En el sistema político mexicano se percibe un modelo multipartidista en su ejercicio a raíz de las elecciones del 6 de julio; por lo que no habrá bipartidismo de tipo estadounidense. Debe existir consenso, ya no más imposición de decisiones por parte del partido oficial a los de oposición. Los diputados deberán estar en contacto permanente con los electores que les favorecieron con su voto. En el panorama jurídico político electoral se ve muy difícil establecer

coaliciones a largo plazo, ya que cada partido tiene una plataforma política muy distinta. De la confrontación de ideas dentro de la correlación de fuerzas resultarán las decisiones menos irracionales y las más representativas de los deseos de la sociedad.

Del ejercicio de las facultades del congreso legislativo plural, el PRI a través de su fracción parlamentaria y del Poder Ejecutivo Federal, deberá convencer al electorado con elementos políticos y económicos transparentes. La pugna por la hegemonía en el Congreso de la Unión entre todos los partidos políticos en las cámaras es evidente, ya que los diputados y senadores que a lo largo de todas las legislaturas en la historia constitucional mexicana, que ha representado la voluntad del pueblo; se han olvidado de que cada uno de ellos efectivamente son representantes del querer colectivo de quienes los han elegido; y no del partido que los postuló. Independientemente de que deben estar afiliados a algún partido; la ejecución de sus facultades deben ser estrictamente de representante popular. Actualmente en la LVII Legislatura es expectante el hecho de que el Congreso ya esté dividido en dos grupos opositores. En el 3er. Informe de Gobierno, por una parte, los partidos de oposición se conformaron en bloque opositor; y por la otra, el PRI se adhirió a la disciplina clásica que impone el presidente de la República; lo que determina un probable riesgo de ingobernabilidad en las cámaras legislativas frente al ejecutivo federal. Los

resultados que arrojaron los sufragios que emitieron los ciudadanos, han marcado otra nueva fase en el sistema político mexicano.

Esta fase consiste en que cada fuerza política debe asumir su responsabilidad ante la sociedad en su conjunto: el PRI ya no puede ser apéndice del presidente de la República, ahora tiene que conducirse como un partido político auténtico que ocupe el espacio que le corresponde a través del debate parlamentario que se propicia en conjunto con los demás partidos. Este debate debe iniciar leyes acordes al consenso que emita el pueblo una vez que haya sido consultado; y que asimismo exija explicaciones a sus representantes en todo el tiempo y no solo en época de elecciones. Este debate, asimismo debe ser respetuoso, responsable, original y cercano a las masas de la sociedad; se prevé un posible riesgo de obstruir esas leyes discutidas y aprobadas en la cámara baja por el senado que no fue renovado totalmente, y en el que persiste la hegemonía priísta. Para todo lo anterior ya se ha señalado en su oportunidad, que debe aprobarse una ley reglamentaria que contemple el ejercicio parlamentario de los diputados y senadores; de igual forma se requiere que el ejercicio legislativo sea transmitido por los medios de comunicación, para que todos los sectores de la sociedad tengan conocimiento del impulso, debate y postura de su voluntad en las iniciativas presentadas en el Congreso y de cada una de las cámaras.

Por lo que respecta a las comisiones especiales en la LVI Legislatura, como dato oficial; se comisionaron a 46 legisladores para dar seguimiento a las investigaciones de los asesinatos del candidato a la presidencia de la República; Luis Donald Colosio Murrieta (1950-1994); del exgobernador del Estado de Guerrero, José Francisco Ruiz Massieu (1947-1994); y del arzobispo de Guadalajara Manuel Posadas Ocampo (1929-1993); así como para resolver el caso de la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas. Otras comisiones fueron creadas para indagar irregularidades en los comicios celebrados en agosto de 1994 en el Estado de Tabasco; para reformar al sector de comunicaciones y transportes, y otra comisión para indagar posibles fraudes a la Comisión Nacional de Subsistencia Populares. Todas estas comisiones, a entender propio, debieron tener facultades discrecionales ante las investigaciones del Poder Judicial; puesto que ninguno ha sido resuelto por evidente falta de voluntad y capacidad del gobierno federal.

CAPITULO TERCERO
INTEGRACIÓN Y ACTUACIÓN DEL PODER EJECUTIVO
FEDERAL

1.- LA INVESTIDURA UNIPERSONAL DEL EJECUTIVO:

El Art. 80 de la ley fundamental define que la investidura del poder ejecutivo federal, se depositará: "en un solo individuo que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

A través de la historia del derecho constitucional mexicano, solo una ley suprema ha sostenido un ejecutivo colegiado; éste fue el Decreto Constitucional y de Reformas para la América Septentrional Mexicana, promulgada por el generalísimo José María Morelos y Pavón. A partir de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, siempre ha existido un ejecutivo unipersonal, los secretarios de estado y jefes de departamento administrativo no forman parte del poder ejecutivo, solo son considerados como colaboradores del presidente del país.

El Poder ejecutivo es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno. lo que conlleva a comprender que el sistema político jurídico en México, es presidencial; y no parlamentario. En otros países de sistema parlamentario existe un jefe de Estado y otro de gobierno; éste último puede depositarse en un órgano colegiado llamado Gabinete o Consejo de Ministros. Situación que no se da en el país mexicano; ya que para que ello se dé: se requeriría modificar la Constitución de 1917 vigente, casi en su totalidad.

Se considera importante analizar la situación que habrá de presentarse a partir de septiembre de 1997. con la investidura del presidente. ante los partidos políticos que alcanzaron representación en las cámaras legislativas: pues si bien persistirá el presidencialismo como forma de gobierno. será necesario precisar como se conformará una nueva delimitación y ejercicio pleno y auténtico de facultades entre el poder ejecutivo y el legislativo: es decir. como éstos dos poderes habrán de alternarse en el poder público.

El sistema político presidencialista en México, ya se ha analizado en el capítulo primero, en el referido título, por lo que simplemente se define como la pieza clave del sistema que tiene un predominio político sobre los otros dos poderes de la Federación.: Reformado el contenido del a. 80 C.; el poder ejecutivo se depositará en un solo individuo que es el presidente de la República;

lo que significa que los secretarios de estado y jefes de departamento administrativo son personal subordinado al jefe de gobierno, quien los designa y destituye libremente.

En México, las secretarías se remontan al mencionado Decreto Constitucional de Morelos. Los departamentos fueron una innovación que surgió por iniciativa del Congreso Constituyente de 1916-1917. En realidad, hoy en día no existe diferencia alguna con respecto a éstas instituciones, salvo en que la ley suprema vigente enumera los requisitos para ocupar el cargo de secretario, sin mencionar los requisitos para asumir la encomienda de jefe de departamento administrativo. De acuerdo con el a. 91 C: " para ser secretario de despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos". Algunos autores como Felipe Pérez de León: sostienen que la diferencia principal que hay entre secretaría y departamento radica en que éstas últimas, solo atienden asuntos de carácter administrativo: en tanto que las secretarías despachan asuntos tanto políticos, como de administración pública.

Volviendo a la investidura presidencial, de conformidad con el a. 81, el Presidente de la República y jefe supremo de las fuerzas armadas de la nación, es electo por el pueblo de manera directa. El sistema contrario, es decir el indirecto;

en el que el pueblo elige a electores y a su vez, estos designan al presidente fue el establecido por la Constitución de 1857. Fue hasta la actual ley suprema de 1917 cuando el sistema electoral se transformó para establecer el sufragio, libre, efectivo secreto y universal para los electores.

Los requisitos para ocupar este cargo los asienta el a. 82 C., siendo los siguientes:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicano, y haber residido en el país por lo menos veinte años. Esta fracción fue reformada en 1994 para abandonar la nota nacionalista y permitir a hijos de mexicanos por naturalización puedan acceder al cargo. Esta reforma operará para los candidatos que habrán de contender en las elecciones del año 2000, ya que es vigente al 31 de diciembre de 1999.

2.- Tener 35 años cumplidos al día de la elección. A ésta edad algunos eruditos de derecho constitucional; como Felipe Tena, Ignacio Burgoa y Miguel Lanz, entre otros, consideran que a ésta edad ya existe un criterio maduro para poder afrontar el cargo presidencial. Este perfil se exige de igual forma para los aspirantes a ocupar el cargo de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección: la ausencia en el país hasta por unos 30 días no interrumpe la residencia. En ésta fracción existe una falsa concepción de lo que es jurídicamente la residencia; se confunde con la presencia física en algún lugar determinado.

4.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto. Esto obedece a que los ministros como ciudadanos si pueden sufragar, pero no pueden ser elegibles a ningún cargo público; a menos de que hayan renunciado a su cargo en la forma y conforme a los requisitos que establece la ley respectiva.

5.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes al día de la elección. Respecto a éste requisito, el último mandatario de la nación que ocupó el cargo habiendo sido antes, miembro de las fuerzas armadas en el país fue el general Manuel Ávila Camacho (1890-1955): quien ocupó la presidencia en el periodo 1940-1946. A partir de los subsiguientes, todos los presidentes han provenido del seno del partido oficial en su carácter de civiles.

6.- No ser secretario ni 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 al día de la elección, y;

7.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el a. 83 C. Estas dos últimas fracciones contienen requisitos de tipo negativo que persiguen que haya imparcialidad en las elecciones y que no se aproveche el cargo para ejercer alguna forma de presión o de manipulación. Sin embargo, este requisito resulta insuficiente ante la facultad extraconstitucional que tiene el presidente saliente para designar a su sucesor que en todas las elecciones federales ha resultado elegido.

Todos estos requisitos enumerados en el a. 82 C. son exigibles para todos los aspirantes a ocupar el cargo de presidente, aún cuando las modalidades de interinos, provisionales o sustituto, en razón de que la ley fundamental en dicho artículo no establece ninguna exclusión.

2.- EL PRINCIPIO DE LA NO REELECCIÓN:

De acuerdo con el a. 83 C., no se permite la reelección indefinida para los mandatarios federales, estatales y municipales, esto como resultado de un devenir histórico en México.

En 1876, el general Porfirio Díaz Mori, se levanto en armas en contra del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada (1823-1895); tomando como justificación la reelección de éste último; principio que incorporó Díaz en el Plan de Tuxtepec. Una vez que el general logró la presidencia el 5 de mayo de 1877, el Congreso de la Unión aprobó una reforma para establecer éste fundamento, pero solo para el periodo siguiente.

Fue así como con éste tipo de iniciativas de ley, como el general Díaz permaneció en el poder en 1884, 1890, 1900 y 1904; hasta que don Francisco Indalecio Madero, retomó en su Plan de San Luis Missouri, este postulado de "no reelección", y en 1911 siendo presidente constitucional del país, lo elevó a rango constitucional.

Posteriormente la ley fundamental estableció de manera terminante la no reelección; no obstante para enero de 1927, siendo mandatario de la nación el general Plutarco Elías Calles (1877-1945), el congreso legislativo reformó el artículo en la significación de que no habría no reelección para el periodo inmediato y en forma estricta, pero solo después del segundo periodo. Todo esto con el fin de que Calles le diera la posibilidad a su compadre, el general Alvaro Obregón (1879-1927) de alcanzar otra vez, la presidencia del país.

El asesinato del presidente electo Obregón que aconteció luego de las elecciones presidenciales, y antes de que éste fuera declarado presidente constitucional; libró al sistema político mexicano de los que pudo haber sido una segunda dictadura de corte porfirista. Todo ello originó la reforma del 29 de abril de 1933 al a. 83 que nuevamente prohibía estricta y terminantemente la reelección, aunque se tratase de presidente interino, provisional o sustituto.

En este principio de no reelección conviene hacer una reflexión: si bien es cierto que éste postulado heredado por el apóstol de la democracia al Poder Ejecutivo Federal de México; representa una realidad histórica que no debe olvidarse; también es una realidad que en las democracias modernas siempre se ha permitido la reelección, pues se parte de la premisa de que si existe un sufragio efectivo, libre y secreto la reelección manifiesta el deseo de la mayoría de los electores de que continúe el mismo mandatario, en razón de que realizó un buen desempeño en la continuidad de sus perfiles de gobierno y sus planes nacionales de desarrollo. Este último factor debe tomarse muy en cuenta; ya que cada periodo presidencial que culmina en México se sobrevienen desequilibrios económicos que originan crisis políticas y sociales que padecen siempre los electores.

En la Unión Americana, con algunas limitantes, es legal la reelección, puesto que el actual presidente de aquel país fue reelegido. En Inglaterra, Margaret Thatcher ocupó el cargo de primera ministra tres veces y el partido conservador estuvo en el poder por transcurso de 18 años. Lo más primordial en la democracia es el sufragio efectivo; y si éste es verdaderamente libre, pleno, secreto y universal; la reelección no puede ser antidemocrática, es más; cuando el pueblo elector ya se ha preparado concienzudamente para tomar parte activa de manera plena en la construcción de la democracia, la reelección resulta necesaria, pues solo así podría haber continuidad en los planes nacionales de desarrollo, emitidos y promovidos por quienes detentan el poder en las instituciones públicas mexicanas. "Entre más necesitan los ciudadanos para resolver sus problemas, es peor el gobierno"¹²

3.- PERIODO PRESIDENCIAL

De acuerdo al a. 83 C. , se define el tiempo en que el presidente de la República permanece en funciones: " El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él. 6 años". El primero e inicial artículo 83 de

¹² Aguilar Camín, Héctor; "El Sistema Presidencialista Mexicano: (Algunas Reflexiones), varios autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Edit. Textos Universitarios, México, 1991. Tomo II. Pág. 169-170.

la Constitución de 1917 definió que el periodo presidencial sería de cuatro años, hasta que en enero de 1928, siendo presidente Interino de los Estados Unidos Mexicanos, el licenciado Emilio Portes Gil (1890-1978); el congreso de esa época, reformó el precepto para ampliar el periodo a 6 años, por los procesos electorales, que según los legisladores, "no debían coincidir con los tiempos de agitación".

Al asumir el cargo, el presidente del país debe rendir ante el Congreso de la Unión o ante la comisión permanente, según sea el periodo de sesiones; la correspondiente protesta, conforme al a. 87 C. Este acto formal solemne, no constitutivo, habilita al presidente para asumir el cargo desde el primer minuto del día 1o. de diciembre, aunque la protesta la declare, horas, inclusive días posteriores.

4.- LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL.

En el siglo XIX, las constituciones mexicanas impusieron distintas maneras para substituir al presidente electo, cuando éste no llegaba a ocupar el cargo. También algunas de éstas leyes supremas contemplaron un cargo de carácter autónomo; la vicepresidencia que designaba el senado (1836 y 1843), que

elegía la Cámara de Diputados (1847); y entre otros casos, el presidente de la Suprema Corte de Justicia asumía el cargo de presidente provisional o sustituto, según fuera el caso (1857); o quien lo ocupaba era el líder del senado o de la comisión permanente (1882); o quien fuera secretario de relaciones exteriores o de gobernación(1896). Todos éstos mecanismos causaron crisis políticas en el país.

De conformidad con los aa. 84 y 85 de la constitución actual, no debe saberse de antemano al aspirante que habrá de suplantar al presidente.

La ley suprema mexicana vigente diferencia las faltas absolutas de las faltas temporales. Cuando sea el caso de las primeras, las cámaras de diputados y de senadores en conjunto, se constituirán en colegio electoral; con un quórum de asistencia de las dos terceras partes del número de miembros, en sufragio secreto y con una mayoría de votos designará:

1.- Presidente Interino.- cuando la falta suceda en los dos primeros años del periodo; si la elección no ha sido realizada y declarada el primero de diciembre, además; si una vez iniciado el periodo constitucional, no ha prestado el presidente electo su respectiva protesta para asumir el cargo; entonces el Congreso de la

Unión deberá convocar en un plazo de 10 días al de nombramiento del presidente interino a elecciones extraordinarias, para designar a quien resulte triunfador en ellas como presidente que deberá concluir el periodo: deberá existir un plazo mínimo de 14 meses y un máximo de 18.

2.- Presidente Substituto.- Si la ausencia se da en los últimos cuatros años del periodo, el sustituto designado deberá cubrir el periodo; en caso de que el Congreso estuviese en receso, la comisión permanente deberá elegir a un presidente provisional y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, para que éstas cámaras legislativas conjuntamente designen a un presidente interino o a un sustituto de acuerdo al caso.

Cuando sean faltas temporales, el congreso legislativo, o en caso particular, la comisión permanente designará a un presidente interino para que asuma el cargo, mientras que el presidente constitucional esté ausente. En caso de que la falta fuera por más de 30 días: y las cámaras de diputados y de senadores no estuviesen congregados; la comisión permanente deberá llamar a sesiones extraordinarias, para que sea el mismo Congreso de la Unión el que determine sobre la licencia y designe al presidente interino.

La única ocasión en que ha procedido la substitución del presidente del país, primeramente ha sido cuando se nombró presidente interino al Lic. Emilio Portes Gil; ya que el presidente electo en aquel entonces, Alvaro Obregón, como se recordará; no ocupó el cargo por sufrir un atentado que le costó la vida; Portes Gil procedió a convocar a elecciones y en ellas quedó electo el licenciado Pascual Ortiz Rubio (1880-1951); quien no obstante, renunció al cargo antes de concluir el periodo para que fuera designado el general Abelardo Librado Rodríguez (1889-1961) como presidente substituto.

5.- LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El presidente de la República ha tenido diversas facultades que le son otorgadas por la Constitución vigente y por las respectivas leyes ordinarias, siempre a su favor, así como por el sistema político imperante en México, y que por ende: éstas facultades políticas no están sustentadas por alguna norma jurídica.

Las múltiples funciones que ejecuta esta institución constitucional se dividen en cuatro grandes tipos:

1.- *Facultades políticas.*— Se traducen en el rumbo que conduce al sistema político, económico y social del país con matices como, el tipo de relación subordinada con otros poderes, la designación a precandidatos del partido oficial a cargos públicos de elección popular; entre otras.

2.- *Facultades Administrativas.*- Son aquellas en que se materializan por iniciativa del presidente; a través de las secretarías de estado, los organismos descentralizados y desconcentrados, según sea el caso, dependientes del poder ejecutivo, que da unidad a la burocracia.

3.- *Facultades Económicas.*- son aquellas en las que interviene el presidente, en el equilibrio de las finanzas públicas: por ejemplo, el gasto y la inversión públicas, la política bancaria y el sistema fiscal o el comercio internacional con otros países.

4.- *Facultades Sociales.*- Son las facultades que ejecuta el presidente a través de sus despachos para elevar la educación, la seguridad social o facilitar créditos al campo, entre otros.

Ya se ha argumentado porqué el jefe de gobierno federal ha ganado muchas transcendentales facultades, perdiendo solo en cambio dos facultades, desde la promulgación original de la ley suprema de 1917 a la fecha.

La primer facultad que perdió fue en 1923, y que consistía en convocar por si mismo a las cámaras legislativas para iniciar sesiones extraordinarias; La segunda consistía en la facultad de solicitar la destitución de autoridades judiciales por existir, a criterio del presidente, " una mala conducta", ésta atribución se anuló en 1982. Ahora bien; para empezar a analizar las muchas y amplias facultades de acuerdo con el sistema político mexicano, conviene dividir las en la siguiente forma:

A) FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

El presidente de la República posee facultades dentro del marco constitucional de colaboración de poderes que rigen en el sistema político en el país. Estas se sitúan en el procedimiento de elaboración de la ley, y son: la iniciativa, el veto y la promulgación o publicación de la ley.

Para iniciar leyes, ésta facultad se encuentra sustentada en el a. 71 C. que establece que además del presidente de la República, pueden iniciarlas los

diputados y los senadores, el congreso federal; así como las legislaturas de los estados, pero en la realidad política, como se afirmó, solo prosperan las iniciativas del presidente. Este artículo establece un procedimiento específico para que determinadas iniciativas deban ser analizadas por las comisiones respectivas: por las legislaturas de los estados a que hace mención este artículo, se entiende como la mayoría federales que pertenezcan a distritos que conformen una misma entidad, y que hayan actuado de común acuerdo.

El a. 72 C. se refiere de manera extensa al procedimiento legislativo, básicamente a la manera en que puede ser atacado y superado el veto del ejecutivo a una ley o decreto que haya sido aprobado, así como a la forma en que deben tratarse las diferencias entre las cámaras legislativas, con respecto a un mismo proyecto o iniciativa; empero, conviene hacer una breve referencia al contenido para determinar como ejecutaria el presidente de la República su rechazo o veto a ciertas leyes, ya que tanto el veto como discrepancias entre las cámaras y el presidente, no se han presentado.

a) Procedimiento normal: cámara de origen, cámara revisora; ejecutivo federal.

b) Término de 10 días al ejecutivo para vetar.

c) Si el proyecto vetado es aprobado por dos tercios en cada cámara, será superado el rechazo del presidente.

d) Si la cámara revisora rechaza el proyecto, lo regresará a la cámara de origen; no obstante si ambas cámaras insisten en su criterio; éste proyecto no habrá de discutirse en ese periodo de sesiones.

e) Existe la posibilidad de promulgar iniciativas parcialmente aprobadas por parte de las cámaras legislativas.

f) La reforma o abrogación de leyes y decretos; seguirá el procedimiento que requirió para su creación (iniciativa , discusión , aprobación, promulgación y publicación de la ley).

g) Si la cámara de origen rechaza una iniciativa, no podrá presentarse en el mismo año

h) Las iniciativas pueden presentarse indistintamente en cualquier cámara, excepto las fiscales, de deuda pública, de reclutamiento militar; que deberán serlo en la Cámara de Diputados.

i) Si la cámara de origen no dictamina en un mes, el proyecto puede presentarse en la cámara de senadores.

j) El veto presidencial es la facultad del ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos del ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión. Esta facultad solo es suspensiva; esto es con el objeto de que manifieste sus objeciones a las cámaras, para que estas sancionen y aprueben por

mayoría el proyecto y puedan ser ley o decreto. Pues bien; el veto es improcedente ante las facultades exclusivas de las cámaras, ante la comisión permanente, y ante las facultades expresas del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando actúan como colegio electoral o como jurado de acusación o de resolución; ni tampoco ante las funciones del congreso cuando procede como única asamblea; asimismo no procede el veto contra aplicación correcta y expresa de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y las reformas constitucionales. Todo ello significa que el órgano revisor de la Ley Suprema es un poder que debe estar por encima del ejecutivo y que es un poder constituido.

De conformidad con el a. 89 fr. 1 C. , se faculta al ejecutivo para promulgar y ejecutar leyes; lo que éste artículo le confiere una influencia enorme, como se había señalado; frente a las facultades de los demás poderes federales; que por su puesto, el veto solo ha operado formalmente, pero no políticamente, en vista de que casi todas las propuestas o proyectos de ley han sido impulsadas por el presidente de la República; con el respaldo del partido a que pertenece, a través de la bancada de diputados y senadores del PRI.

B) FACULTADES LEGISLATIVAS:

Los reglamentos tienen el mismo sentido que una ley; ya que son impersonales generales y abstractos, sustentados necesariamente por leyes; éstas

últimas basadas en la Constitución. El objetivo de los reglamentos es procurar una eficaz aplicación de la ley. El presidente legisla a través de los reglamentos que él expide, de acuerdo con la fr. I del a. 89 C: "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", sustentándose de ésta forma, la facultad reglamentaria de éste funcionario público. Existen otras facultades legislativas constitucionales que ya se han analizado en el capítulo primero en el título "División de Poderes" (aa. 29, 49 y 131 C.).

c) FACULTADES EJECUTIVAS:

De acuerdo con la citada fr. I del a. 89 C., el mandatario de la nación está facultado para "realizar y materializar los actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos, la ley del congreso".¹³ Estas son las funciones esenciales del ejecutivo que principian con el inicio de la vigencia de la ley, y finaliza con su correspondiente aplicación material coactiva al acto de su cumplimiento.

D) FACULTADES DESIGNATIVAS:

Constitucionalmente el presidente del país puede nombrar a través del senado; de acuerdo con la ley; o de manera libre; a funcionarios públicos de su

¹³ Tena Ramírez, Felipe; ob. cit.

gabinete administrativo, comandantes superiores del ejército, la armada y fuerza aérea mexicanos; así como a ministros del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con las frs. II, III, IV, V y XVIII del 89 C.

El jefe de gobierno federal designará con sujeción a la ratificación de la Cámara de Senadores, a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a los coroneles jefes y comandantes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales; y por supuesto, a empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando designe y destituya a los secretarios de estado, y algunos empleados de la federación cuyo nombramiento o remoción no esté previsto de otra manera en la ley suprema, ni en las leyes reglamentarias; y cuando remueva al procurador general de la República. entonces todo lo llevará a cabo libremente. Asimismo cuando el jefe de gobierno del D.F. incurra en una causa grave que involucre su responsabilidad: entonces podrá destituirlo; proponiendo al senado al posible sucesor. Para todos los nombramientos citados, el mandatario debe sujetarse a los requerimientos que la ley fundamental indica en sus aa. 91 y 102 C.

Con respecto a los nombramientos que el presidente realiza con apego a lo contemplado en leyes ordinarias; se cita como ejemplo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo a. 5 refiere a los trabajadores de

confianza; que son los que nombra y remueve sin ninguna restricción. Conforme a la fr. V del citado a.89; el presidente nombra a los jefes y generales a partir del coronel del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. De igual manera nombra a otros funcionarios de alta jerarquía, de acuerdo a los establecido en las leyes ordinarias; como el director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; al director general y subdirectores de Petróleos Mexicanos; a los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y servicios sociales para los Trabajadores del Estado, entre otros servidores públicos. Pero si se trata de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá presentar una terna, a consideración del senado para someter sus licencias y renunciias a su aprobación : para ello deberá tanto el presidente, como ésta cámara de someterse a lo previsto en el a. 96 C.

E) OTRAS FACULTADES CONSTITUCIONALES:

Además de las facultades legislativas, el presidente de la República, en su carácter de Jefe de Gobierno posee las siguientes:

1.- Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y reglamentarlas para su exacta observancia (a. 89, fr. I C).

2.- Preservar la seguridad interior y exterior del país (a. 89 fr. VI y VII, C); para ello, puede instruir al ejército, la armada, fuerza aérea nacionales y la guardia nacional; aunque éste órgano de seguridad no existe, ya que aún no se reglamenta, solo se prevé en el a.76 C.

3.- Conducir la política exterior en las negociaciones diplomáticas, representando al país ante la comunidad internacional, reconociendo de acuerdo al orden jurídico internacional gobiernos extranjeros, declarando disueltas las relaciones diplomáticas, emitiendo posturas políticas ante los acontecimientos internacionales y emitiendo el sufragio del país ante organismos internacionales, dentro del correspondiente contexto jurídico; así como poder celebrar tratados internacionales.

4.- Facilitar al Poder Judicial de la Federación, los requerimientos necesarios para el desempeño pleno de sus funciones; debiendo ejercer acción penal a través del procurador general de la República, al que puede remover libremente, como se había indicado (a. 102 C.).

5.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y fijar su ubicación (a. 89 fr. XIII)

6.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los científicos, descubridores, inventores o perfeccionadores de algún sector de la industria o ciencia (a. 89, fr. XV C.).

7.- Celebrar empréstitos sobre crédito del país. Para que éste funcionario público pueda ejercer esta facultad, el Congreso de la Unión deberá emitir las normas encaminadas, para que el presidente de la República pueda celebrar empréstitos; la contratación de ellos debe sujetarse a lo previsto en la ley fundamental.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en su calidad de jefe de Estado tiene las siguientes facultades:

1.- Promulgar y conducir la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos ante el país agresor; la declaración que emita el presidente significa que el ejecutivo tiene la función de iniciar una ley de guerra ante el congreso legislativo. Por lo que corresponde a la conducción, puede instruir y dirigir las operaciones militares para la culminación de las acciones; debiendo encabezar plenamente el mando de las fuerzas armadas nacionales (a. 89 fr. VIII C.).

2.- Convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, cuando así lo acuerde la comisión permanente. (a. 89 fr. XI C.).

3.- Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales. El indulto consiste en la remisión que hace el presidente de una pena impuesta en sentencia irrevocable.

4.- Expulsar del territorio nacional, a extranjeros perniciosos. Esta es una facultad discrecional del presidente que se lleva a cabo sin la tramitación de un juicio previo, y una vez que así lo decida el mandatario (a. 33 C).

F) ALGUNAS FACULTADES DE LA LEY ORDINARIA:

La ley suprema y la ley ordinaria otorgan al presidente de la República, muchas más facultades. pero a manera de ejemplo a continuación solo se citarán algunos derivados de la ley ordinaria.

La ley ordinaria directa o indirectamente autoriza al presidente del país, demasiadas facultades de tipo político, económico y social, por ejemplo:

1.- El control de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria, a través de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; dichas entidades, son empresas de participación que tienen una importancia relevante en el sector económico de México, siendo por citar algunas: Petróleos Mexicanos, mediante la cual, el presidente del país, establece la política de extracción, transformación y venta de hidrocarburos, la Comisión Federal de Electricidad, empresa en la que conduce y financia la transformación de la energía eléctrica en el país; el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, instituciones públicas en las que tiene amplios poderes para determinar planes para el control de la seguridad social; y Caminos y Puentes Federales y Servicios Conexos, empresa desconcentrada en la que totalmente determina el rumbo de las concesiones en el ramo carretero.

2.- La conducción y perfil del sistema monetario por el presidente del país, por medio de la Ley Orgánica del Banco de México, que regula el encaje legal, la emisión de billetes y acuñación de moneda, la compraventa de valores y las operaciones de redescuento, entre otras.

3.- La inversión extranjera el presidente la norma y ajusta por medio de la Ley de Inversiones Extranjeras.

4.- La intervención en la actividad económica por el jefe de gobierno federal, se manifiesta a través de sus Planes Nacionales de Desarrollo; y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que lo pondera para establecer modelos económicos en los sectores productivos de bienes, así como en la transformación de las materias primas.

5.- La completa intromisión en los medios de comunicación masiva a través de la cesión y revocación de concesiones para los canales de radio y televisión; pudiendo regularlas y vigilarlas, de conformidad con la Ley Federal de Radio y Televisión.

6.- El control y rumbo de la política educativa en el Sistema Educativo Nacional que implementa la Secretaría de Educación Pública, bajo observancia de la Ley Federal de Educación.

ANALISIS FINAL DEL CAPITULO.- Frente a todas las facultades presidenciales ya citadas en éste capítulo; y volviendo al ámbito competencial del Congreso de la Unión, se desprende que hasta la LVI Legislatura, cualquier iniciativa impulsada por el presidente de la República, era automáticamente apoyada por la mayoría legisladora del PRI y salvo iniciativas constitucionales que requerían para su aprobación, en el sexenio presidencial del Lic. Carlos

Salinas de Gortari se llevaron a cabo algunas concertaciones con el PAN de tal manera que se pudiesen aprobar con las dos terceras partes de los diputados. Por lo que respecta a leyes ordinarias simplemente el PRI mayoriteaba, los demás partidos podían denunciar, oponerse ó cuestionar pero al final los diputados del partido oficial con su voto sacaban adelante estas iniciativas presidenciales y defendían incondicionalmente la investidura del titular de ejecutivo de la nación. El ex dirigente nacional del PRI y ex coordinador de ese partido en la Cámara de Diputados en la LVI Legislatura, Humberto Roque Villanueva afirmaba: “La única obligación que tengo como coordinador parlamentario de mi partido es sacar todas las iniciativas del presidente rápido y sin problemas”.¹⁴

Esto se ha acabado: la mayoría opositora en la cámara no puede cambiar los perfiles de gobierno de Ernesto Zedillo y su partido, tampoco el PRI hoy tiene la fuerza para imponer su disciplina manifiesta al presidente. Aunque hoy en día, los partidos de oposición tienen la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; el PRI aún tiene esa mayoría en el senado, por lo que se prevé que el presidente podrá frenar cualquier iniciativa que impulse la oposición y que por supuesto no le convenga, a través de este. Será interesante ver como habrá de aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, que es competencia exclusiva de la cámara baja. El reto de la LVII Legislatura sin duda

¹⁴ Palabras emitidas durante la sesión legislativa del 14 de noviembre de 1996; Revista “PROCESO”, No. 1079, 7 de julio de 1997.

será la concertación, el diálogo y los acuerdos alcanzados por consenso, pues sólo así avanzará la estabilidad política de México, tan necesaria para consolidar las bases para el buen desempeño de los mercados financieros en el mediano y largo plazos en la economía mexicana.

La ley suprema de 1917 nunca ha condicionado a que se gobierne con un jefe de la ejecución federal y un congreso de un mismo partido con mayoría absoluta. La ley fundamental establece en su a. 49 un equilibrio ejercido de poderes, cien por ciento republicano, es decir, que el Poder Ejecutivo Federal no controle ni los ámbitos competenciales de las Entidades Federativas y municipios, ni que limite el desempeño del Congreso de la Unión y sus cámaras ni mucho menos intervenga en la jurisdicción que compete sólo al Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO CUARTO

CONTROLES POLÍTICOS INTERORGÁNICOS

A.- CONTROLES POLÍTICOS INTERORGÁNICOS DEL LEGISLATIVO HACIA EL EJECUTIVO

De acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo en su obra "El presidencialismo mexicano"; los controles políticos interorgánicos, son instrumentos que la ley suprema deposita en los órganos legislativo y ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones; a manera de que se impida la concentración del poder absoluto en manos de uno solo de ellos. De acuerdo con este autor, el Poder Legislativo tiene 5 facultades que controlan el ámbito competencial del Poder Ejecutivo, éstos son los siguientes:

1.- EL PODER DE LA BOLSA.- El a. 74, fr. IV de la Constitución, faculta a la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto de egresos de la federación que le presente el jefe de gobierno del país; que deberá sujetarse a realizar los gastos y erogaciones que la Cámara baja le autorice anualmente en el presupuesto.

El presupuesto de egresos de la federación se define como la relación de los gastos que cada año se autorizan a los poderes federales, a las secretarías y

departamentos de estado; a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; y las erogaciones por concepto de intereses y pago de deuda pública. De acuerdo con la fracción del citado artículo; la cámara baja debe vigilar y controlar en cada ejercicio fiscal anual, los desembolsos y gastos de la administración pública. El presidente del país solo podrá realizar los gastos que le autorice la Cámara de Diputados en el mismo presupuesto de egresos, o en su caso, por una ley posterior; en esta última hipótesis, la facultad de iniciar la ley respectiva incumbe al Congreso de la Unión, y no solamente a la Cámara de Diputados.

La vigilancia que dicha cámara haga del presupuesto será a través de la cuenta pública de la hacienda federal que cada año, como se señaló, debe presentar el ejecutivo. Para esta encomienda existe la Contaduría Mayor de Hacienda, como oficina de apoyo técnico para su revisión, a efecto de verificar que el presupuesto se haya empleado incorruptiblemente; debiendo determinar las responsabilidades procedentes en su caso.

Para realizar la revisión de la cuenta pública se requiere tener conocimientos técnico contables, en razón de que este documento se comprueban los estados contables y financieros de las operaciones que proceden de la aplicación de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos de la federación. Esta contaduría existe en vista de la ausencia de conocimientos citados que la gran mayoría de los diputados no poseen; por lo que está integrada por contadores públicos, economistas, licenciados en administración pública y licenciados en derecho, entre otros profesionistas; que se encargan de realizar un análisis y rendir un informe a la misma cámara sobre la cuenta pública para que en su caso, los diputados por votación mayoritaria la aprueben.

La Cámara de Diputados, asimismo tiene competencia para vigilar a través de una comisión de su seno: el eficaz desempeño de la funciones de la Contaduría Mayor; además de nombrar a sus jefes y demás empleados. Esta Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda tiene carácter definitivo y funciona para toda una legislatura, es decir 3 años; se integra con 17 diputados electos por el pleno de la cámara; y hasta la LVI Legislatura, por propuesta de la Gran Comisión. Actualmente la antedicha comisión de vigilancia quedó integrada por diputados de partidos opositores. Ahora bien, la Contaduría Mayor de Hacienda se conforma por un contador público que estará al mando de éste órgano con funciones ejecutivas, designado por la cámara baja, a

propuesta de tema de la comisión de vigilancia: siendo apoyado en sus operaciones contables por un subcontador mayor que tiene la encomienda de substituirlo en sus ausencias temporales de menos de 3 meses. El contador mayor es designado para un transcurso de 8 años, pudiendo reelegirse por 8 más.

La Contaduría Mayor está integrada por 3 direcciones: Auditoría Jurídica, Consultiva y de Administración, cada una con un director al mando, subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores, encargados de oficina, de sección y trabajadores de base y de confianza.

De acuerdo con el a. 3 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda: indica que al analizar la cuenta pública, ejecutará contraloras controlaras de la forma siguiente:

a) Debe revisar si los poderes legislativo, judicial., la presidencia de la República, las secretarías de estado y departamentos administrativos; la procuraduría federal de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos realizaron sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y presupuesto de egresos y si cumplieron con las disposiciones de las leyes generales de deuda pública, de presupuesto, contabilidad y gasto público federal; ley orgánica de la

administración pública federal; que asimismo hayan ejercido correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas aprobados y que por ende; hayan ajustado y aplicado los programas de inversión en los términos y montos aprobados.

b) Debe fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los estados y al D.F., a los municipios, a los organismos de la administración pública paraestatal, a las instituciones privadas, entre otros.

c) Debe auspiciar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de ingresos se ha llevado a cabo de conformidad con las leyes aplicables en la materia y de manera eficaz.

d) Debe realizar los mismos actos descritos anteriormente para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades han operados eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas.

e) Debe expedir de las autoridades externas, de las instituciones y dependencias; los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones que este órgano considere oportunos.

f) Debe impulsar jurídicamente el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes en su caso.

El presupuesto de egresos de la federación que debe revisar y en su caso, aprobar o rechazar la comisión ordinaria de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda, lo presenta la Secretaría de hacienda y Crédito Público, a través de la subsecretaría de programación y presupuesto; por lo que el ejecutivo federal y sus dependencias no podrán hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior (a.126 C). Este documento contable es el medio más eficiente para la programación de operaciones presupuestales en cada uno de los sectores gubernamentales, para así planear estratégica y prioritariamente todo el ámbito económico nacional en su conjunto.

Hasta el sexenio del Licenciado Luis Echeverría Álvarez en 1976, la planeación económica y la elaboración del presupuesto de egresos eran funciones efectuadas por dos departamentos diferentes; de tal manera que la antedicha planeación era analizada por comisiones o comités de inversiones (1948,1953 y 1954), y posteriormente por la desaparecida Secretaria de la Presidencia (1958); en tanto que la elaboración del presupuesto era encargada a la S.H.C.P. y posteriormente por la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1991; después, esta dependencia se reintegró a la secretaría de hacienda. Con la

L.O.A.P.F. todas las citadas funciones presupuestales, se unen orgánicamente en la S.H.C.P a través de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto.

Debe señalarse que es a partir del Plan global de desarrollo cuando se presenta un presupuesto de egresos que desde entonces ha sido modelo de ejecución de los planes nacionales. Esta relación entre presupuesto y la planeación económica ha propiciado el cambio de un sistema tradicional de presupuestación por el de presupuesto por programas; el cual consiste en la asignación de recursos por áreas, de conformidad a los programas previamente establecidos con el fin de lograr un eficaz control y evaluación de su aplicación.

El presupuesto por cada programa en el sistema político mexicano debería permitir distinguir el nivel de eficacia de los programas propuestos, así como el alcanzar una mejor aplicabilidad del gasto público; además de poder fincar responsabilidades a aquellos servidores públicos que malversen fondos. Sin embargo, a lo largo de la historia económica de México, se han aplicado programas caducos, ya que hasta la LVI legislatura; el presidente como jefe de gobierno, determinaba y conducía con la aprobación de la abrumadora mayoría priísta en la cámara baja, todos esos "buenas expectativas" que contenían todos aquellos planes de desarrollo y que nunca se han cumplido, por la enorme discrecionalidad con que hasta hace poco la Cámara de Diputados tenía para

aprobar un presupuesto anual que nunca ha tenido un margen adecuado de movilidad en el gasto público en la administración pública. En México se consideran "secretos de Estado" los ingresos totales del erario público, de los jefes de Estado federal, local y municipal, así como todos aquellos funcionarios públicos de los distintos ámbitos competenciales y niveles gubernamentales. Tampoco se conocen en detalle las nóminas, ingresos y gastos de un gran número de dependencias gubernamentales y empresas paraestatales; que muchas de las cuales, se manejan con los mismos criterios patrimonialistas que han caracterizado a los programas económicos y plataformas políticas del partido oficial.

2.- RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS; DE LOS TRATADOS Y LA AUTORIZACIÓN AL MANDATARIO DE LA NACIÓN PARA AUSENTARSE DEL PAÍS:

En lo que corresponde a nombramientos, el a. 89 C faculta al presidente del país para designar a ministros de la Suprema Corte (con la aprobación de la Cámara de Senadores), agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles, jefes y comandantes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional; altos funcionarios de hacienda (frs. IV, V y XVIII). Se considera que esta facultad ha sido la menos reglamentada y menos controlada por la

cámara alta al ejecutivo, en razón de que el control político total en el gabinete administrativo, hacendario, militar y diplomático es política y poderosamente ejecutada por el presidente de la República, que en última instancia tiene la última palabra para designarlos o substituirlos, cuando alguno de ellos objete o no refrende cualquier resolución jurídica emitida por éste.

Por lo que respecta a la ratificación de los tratados internacionales; se debe principiar por definir que es un tratado internacional. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 señala en su a. 2 que: "es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional; ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Este tratado puede tener cualquier denominación particular. convención, convenio, acuerdo, pacto, carta, declaración, protocolo, intercambio de notas entre otras denominaciones. Independientemente del nombre, los acuerdos son obligatorios y entendidos como tratados, pues todo estado tiene capacidad para celebrarlos (a. 6. C. V.), el régimen para la celebración de los tratados es definido de acuerdo con la soberanía estatal; y corresponde a las constituciones internas regular los mecanismos por los cuales, un estado asume compromisos ante el exterior, vía convenciones internacionales. Así, el tratado tiene y tendrá primacía sobre el derecho interno, por lo que ningún estado no puede invocar ninguna disposición

de sus leyes internas. Además, "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe"; produciendo efectos solo entre las partes, sin crear obligaciones ni derechos para un tercer estado sin su consentimiento, que es la base de las obligaciones convencionales y demás figuras como adhesión, terminación, modificación y ratificación.

Con respecto a esta última figura, la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados conceptúa a la ratificación, indicando que es el acto internacional por el cual, el estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

Como se señaló anteriormente, los tratados deben ser ratificados por la Cámara de Senadores, como lo establecen los aa.76, fr. I y 89, fr. X de la Ley suprema. En estos artículos mencionados en sus correspondientes fracciones existe una contradicción, puesto que en el 76 fr. I indica que serán aprobados, pero no ratificados; en el 89 fr. X indica la facultad del senado para aprobar los tratados que el presidente de la República haya negociado y firmado con otros sujetos jurídicos internacionales, estos tratados se han caracterizado por el secreto y la celeridad de estas negociaciones que conduce el ejecutivo, y que han hecho de ésta figura, un mero formalismo. La cámara alta solo interviene cuando el tratado ya ha sido celebrado, negociado, y firmado por el presidente.

Constitucionalmente puede rechazarlo o introducirle modificaciones, sin embargo en la práctica ningún tratado celebrado por iniciativa del ejecutivo, a transcurso de casi 70 años nunca ha sido rechazado por el senado. Si bien en México no es legal la firma de acuerdos ejecutivos; la política exterior mexicana desarrollada en la cámara alta se ha caracterizado por solo levantar la mano para aprobar tal y como el ejecutivo celebró y firmó los tratados; sin poder ordenarle nada a éste funcionario. Formalmente, sin la aprobación del senado, los tratados celebrados por el presidente no son perfectibles, pero éste último, como se ha analizado; el ejecutivo se ha constituido como el líder todopoderoso que dicta la política exterior sin tomar en cuenta el parecer y consejo del senado para que supuesta y conjuntamente todos los tratados deban ser formal y legislativamente consentidos. En la LVII Legislatura se prevén cambios en éste rubro, aunque aún no se distinguen que tan trascendentales serán.

En cuanto a la autorización que el senado le otorga al presidente para ausentarse del país; de acuerdo con el a. 88 C, esta prohibición surgió por razones de seguridad personal del jefe de estado y para prevenir influencias o presiones de intereses extranjeros, que en el transcurso del devenir histórico de México se han suscitado. Se reconoce que en esta facultad del senado existe relevante importancia, ya que el jefe de estado debe impulsar las relaciones internacionales con otros sujetos jurídicos internacionales, empero, por otra parte, debe estar

enterado de la situación que guarda el país para tomar, ya sea personalmente o comunicación vía satélite, las decisiones pertinentes. A consideración propia, constitucionalmente procedería nombrar a un presidente sustituto, de conformidad con lo que establece el a. 85 C, ya que en el caso de las salidas temporales al extranjero del presidente, nunca las ha regulado el senado; no obstante se supone que este supuesto no procede en vista de los avances tecnológicos que han representado la antedicha comunicación que el mandatario hace uso de estos. Convendría determinar si la figura de la sustitución debe aplicarse, o de plano debe desaparecer del sistema constitucional mexicano.

3.- JUICIO POLÍTICO DE RESPONSABILIDAD:

Para fincar responsabilidad a todo aquel servidor público que desempeñe algún cargo legislativo, político, administrativo, militar y diplomático (empleados, trabajadores, funcionarios medios y altos funcionarios); en el derecho constitucional mexicano existe un juicio político que implica la ejecución material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas; pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. Este órgano solo tendrá competencia y resolverá sobre imputaciones de índole política, como puede ser el infringir la ley suprema y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las resoluciones

que emita esta instancia acusadora serán únicamente políticas que abarcarán desde la remoción del puesto desempeñado, hasta la inhabilitación para ocupar un cargo o función comisional de carácter público por tiempo indefinido. (Título Cuarto, aa.108-114). Los sujetos a los cuales se les puede iniciar el citado juicio son los senadores, diputados federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito y jueces de distrito, secretarios de Estado, jefes de departamento y DDF; procurador general de la República, procurador general de justicia del DF, directores de organismos descentralizados y desconcertados del gobierno federal; así como de empresas de participación estatal mayoritaria. Por lo que corresponde a los gobernadores de los estados, diputados locales y ministros de los tribunales superiores de justicia locales; todos estos serán sujetos de juicio político federal en lo que corresponde a violaciones graves a la Constitución del país, específicamente en su título quinto y las leyes federales.

Las leyes vigentes aplicables a los servidores públicos contemplan diferentes clases de responsabilidad reguladas de manera independiente. El Código Civil de cada una de las entidades federativas contempla la responsabilidad de este ámbito imponiendo una sanción que consiste en reparación pecuniaria. En el ámbito penal, la responsabilidad de aquel funcionario deberá proceder siempre y cuando el senado de la República (solo cuando se trate del presidente del país), o la Cámara de Diputados procedan en contra de algún

otro servidor público, cuando deberán emitir una Declaración de procedencia para que solo así se aplique una sanción penal, regulada por el Código Penal. La responsabilidad administrativa para sancionar actos u omisiones de economía, eficacia, honradez y legalidad se contemplan en la antedicha Ley Federal de Responsabilidades. Por lo que se refiere a responsabilidad política, objetivo a seguir en el juicio político, determina actos u omisiones que impliquen algún perjuicio de los intereses políticos esenciales o de su buen despacho, por ejemplo:

- a) La oposición al ejercicio de las instituciones democráticas
- b) La subversión a la forma de gobierno republicano, representativo y popular
- c) La infracción grave a las garantías individuales y sociales
- d) La oposición a la libertad de sufragio
- e) La invasión de ámbitos competenciales o esferas jurídicas
- f) Violación grave a la Ley Suprema y leyes federales
- g) Omisión flagrante en la aplicación de la constitución y leyes federales, y.
- h) Omisiones graves y sistemáticas graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal, de los estados y del D.F.

Como se ve, la aplicación de sanciones penales es competencia del ámbito judicial, puesto que la naturaleza de las sanciones del juicio es eminentemente política, ya que si el mismo órgano que promueve juicio político aplica sanciones penales se infringiría el principio de que nadie se le puede

sancionar dos veces por el mismo delito, ilícito o falta administrativa según sea el caso.

La LFRSP concede acción popular para que cualquier ciudadano con elementos probatorios sostenidos e impulsados bajo su responsabilidad, pueda denunciar en contra de alguno de los servidores públicos presumiblemente responsables, debiéndolo ratificar dentro de un término de 72 hrs. Este procedimiento es biinstancial debiendo impulsarse en primera instancia ante la Cámara de Diputados integrada como órgano de acusación; para después promoverse ante el senado como jurado de sentencia.

El órgano de acusación inicia la etapa de instrucción del procedimiento a partir de la ratificación de la denuncia en su caso; en seguida se integrará una comisión de cuatro diputados que notificará al servidor público denunciado para que en un término de 7 días presente su defensa. La citada comisión instructora establecerá un período para que las partes implicadas desahoguen sus pruebas en 30 días naturales prorrogables. En la etapa de instrucción deberán presentar las partes sus alegatos en un plazo de 12 días naturales posteriores a la etapa probatoria.

Al final, la comisión instructora formulará sus conclusiones fundamentados en un análisis claro y metódico. Una vez entregadas las conclusiones de la comisión a los secretarios de la cámara, estos dictan en un plazo de tres días naturales, para que tanto el denunciante como el servidor público puedan hacer uso de la palabra ante el congreso legislativo, debiendo manifestar lo que a su derecho convenga, pudiendo ambas partes ejercer su derecho de replica o duplica. Si la cámara baja decide erigirse en órgano de acusación al término de la fase de instrucción; el servidor público deberá ser separado de su cargo en tanto se resuelva sobre su responsabilidad política; el órgano acusatorio deberá designar otra comisión de tres diputados para que sostengan tal acusación ante el senado; esta cámara alta deberá elegir una comisión de enjuiciamiento que emplazará a dichas partes para que presenten alegatos en un plazo de 5 días naturales. Después la comisión de enjuiciamiento realizará conclusiones que propondrán la sanción respectiva.

Cuando el senado haya recibido las citadas conclusiones fundamentadas y motivadas se conformará como jurado de sentencia dentro de las 24 hrs. siguientes. Este jurado de sentencia celebrará una audiencia final en la que se expondrán las conclusiones de la comisión de enjuiciamiento, se oirá a la comisión de la cámara de diputados y tanto al acusado como a su defensor; para

por último proceder a discutir y analizar las conclusiones presentadas para llegar a una sentencia definitiva.

En el caso de los servidores públicos de los estados, sujetos a juicio político, la sesión de jurado de sentencia se realizará en un término de 72 hr. La sentencia que dicte el órgano referido tendrá efectos declarativos y será la legislatura de la entidad federativa la que proceda en consecuencia para ejecución efectiva de la sanción política decretada.

A diferencia de todos los funcionarios públicos. El presidente de la República goza de un nivel de inmunidad enorme, ya que solo podrá ser acusado por la cámara de diputados por traición a la patria y por "delitos graves del orden común" debiendo resolver la cámara alta de acuerdo a la legislación penal aplicable. Como se aprecia, para este funcionario existe un requisito de procebilidad más complejo en beneficio de su inmunidad procesal para preservar así la continuidad de la relevante función constitucional que desempeña, previéndose para el efecto una doble instancia; (Cámara baja y alta respectivamente) para proceder en su contra. Sin embargo, para este caso ni la ley suprema ni la ley reglamentaria correspondiente no definen "esos delitos graves del orden común".

De conformidad con los párrafos segundo y cuarto de los aa.108 y 111 C. respectivamente; no se consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, simplemente se establece la inmunidad temporal del mismo periodo del encargo para “proteger así la buena marcha de sus funciones”, una vez concluidas estas, es claro que se puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido, tomando en cuenta que los plazos de prescripción penal se encuentran interrumpidos durante su encargo y, en todo caso, el ministerio publico cuenta cuando menos con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

Ante todo este procedimiento jurídico que conforma el juicio político el poder legislativo en ambas cámaras hasta la LVI legislatura se han limitado, como ya se ha señalado; a levantar el dedo para aprobar servilmente cualquier proyecto de ley y las desorbitadas cuentas públicas del poder ejecutivo, por lo que todo este mecanismo jurídico para fincar responsabilidad al presidente del país en turno, nunca ha operado en el sistema político mexicano. “La gran familia revolucionaria” durante casi 70 años han creado un monopolio de poder que, pese a la apertura democrática que en las últimas fechas se han materializado ; los excesos, dilapidaciones y corrupción son el producto natural. Esta “gran familia”, cuyos miembros al saberse impunes, sin competencia y con las espaldas cubiertas,

por sus sucesores, cometen desmanes, abusos y arbitrariedades. Todos esos grandes vicios políticos han existido en todos los sexenios presidenciales. Los fraudes y robos dentro del sector público por siempre se han podido consumir impunemente en los puestos claves de la administración pública, por lo que el juicio político de responsabilidad para todos aquellos malos servidores aun para el presidente de la República no opera ya que " todos se tapan con la misma cobija".

4.- LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS Y LAS FACULTADES IMPLÍCITAS:

De conformidad con el a. 69 en su segundo párrafo, 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. En otras palabras, la comisión permanente tiene facultad para citar al Congreso, o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, pudiéndoselo solicitar al ejecutivo o actuando dicha comisión a título propio, cuando se presenten asuntos urgentes que ameriten la reunión de la Asamblea. La explicación que de la convocatoria haga el presidente de la comisión permanente, es de mero trámite y tiene por finalidad delimitar el asunto o asuntos que sean discutidos.

El control político interorgánico entre el legislativo sobre el ejecutivo federal se encuentra en el primer párrafo del citado artículo 69 C.: que establece que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del congreso a celebrarse del 1o. de septiembre al 15 o 31 de diciembre según sea el caso, deberá estar presente el presidente de la República que deberá presentar un informe por escrito en el que exponga el estado general que guarda la administración pública del país. Este denominado informe presidencial ante el congreso, se ha convertido desde hace décadas en uno de los actos políticos de mayor relevancia, solemnidad y difusión del gobierno federal. Se ha discutido por tratadistas, si es necesario que el presidente del país dé lectura al documento previsto en dicho a., así como la respuesta que da quien preside el congreso legislativo en turno. Actualmente se discute el formato del informe: si este debiera ser corto y conciso o amplio y circunstanciado: ó en el transcurso de la ponencia del presidente, debe o no haber lapsos de interpelación por los diputados a dicho informe presentado por el ejecutivo.

El hecho es, como lo señala el Dr. Jorge Carpizo, el informe es un acto político de primera magnitud, por lo que ha dejado de ser un acto protocolario del control por el Poder Legislativo: puesto que en últimas fechas los informes presidenciales ante el Congreso Legislativo se ha transformado en simples

mensajes de buena voluntad y aliento a la nación entera y sus representantes extranjeros.

En los informes presidenciales, más que en ningún otro momento, los presidentes justifican acciones comprendidas, por ejemplo: La elevación del I.V.A y la derogación de otros impuestos; también anuncian medidas de suma relevancia, por ejemplo el anuncio de distintas denominaciones a la moneda nacional mexicana de nuevos pesos a simplemente pesos, además de que los presidentes en turno legitiman sus propias administraciones a través del recuento de los logros alcanzados.

Las sesiones extraordinarias y el informe presidencial han dejado de ser una medida exclusiva de la división de poderes para transformarse en un rasgo característico del sistema presidencialista mexicano, ya que el ejecutivo es el único poder que rinde informes de trámite. El Congreso no rinde informes y la Suprema Corte de Justicia rinde informe anual ante sí, no teniendo la misma relevancia que el informe del presidente.

Por otra parte las facultades implícitas enumeradas en la fracción XXX del a. 73 C. son las que ejecuta el Congreso de la Unión para expedir todas las

leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la ley suprema a los poderes de la unión.

El Dr. Felipe Tena Ramírez define estas facultades como aquellas en las que el Poder Legislativo puede concederse a si mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades expresas.

Estas facultades implícitas no constituyen nuevas y distintas facultades; más bien se trata de facultades subordinadas a la expresas.

Los requisitos indispensables para que se ejecuten las antedichas facultades son las siguientes:

- a) Debe existir una facultad explícita o expresa que por esta sola sea imposible ejercitarla
- b) La relación de medio a objeto entre la implícita y la expresa
- c) El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita
- d) El otorgamiento de esta facultad al órgano del poder que de ella necesite.

A pesar de que constitucionalmente estas facultades implícitas pueden tener operatividad; éstas no han tenido desarrollo en el orden constitucional mexicano. Las facultades implícitas por su ejecución, podrían tener una importancia muy grande, ya que a través de estas, el Congreso podría dictar leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, de tal manera que se limitaran o restringieran las enormes facultades del presidente de la República.

B) CONTROLES POLÍTICOS INTERORGÁNICOS DEL EJECUTIVO HACIA EL LEGISLATIVO.

1.- EL VETO:

El a. 72 C. inciso b faculta al presidente de la República para hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, en un plazo de 10 días hábiles a aquel que los recibió. Esta facultad se le ha denominado en el sistema político jurídico mexicano como VETO, que tiene como objetivos los siguientes:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, debiendo impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al Ejecutivo “para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo”.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Esta figura jurídica puede tener efectos totales o parciales según establece el inciso C. del referido artículo constitucional. El Veto a través de la historia de la sucesión presidencial sólo ha servido para acentuar las facultades legislativas del presidente y que en consecuencia ha permitido que únicamente las iniciativas de éste solo prosperen y que asimismo objete y rechace ampliamente aquellas proyecto de ley que no favorezcan a sus perfiles de gobierno.

El inciso J del a. 72 C. sostiene que el presidente de la República no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de algunas de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara baja acuse a determinados altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco puede hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente. Todo lo expuesto, formalmente no puede ser objeto de ser rechazado o modificado puesto que el ejecutivo solo se ocupa de poder vetas leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de algunas de las cámaras. También el presidente no puede intervenir en la derogación o abrogación de la ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso.

Debe indicarse que el presidente no tiene facultades de veto en las reformas constitucionales, ya que el a. 72 C. solo contempla las leyes o decretos de índole federal, en las que interviene el Congreso de la Unión. Las reformas constitucionales son labores del poder revisor de la Constitución, órgano supremo del Congreso; ya que, se encuentra localizado, como se indicó anteriormente, entre el poder constituyente y los poderes constituidos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; por lo que el presidente de ninguna manera puede objetar o modificar la resolución de un órgano superior.

Por otra parte, un proyecto se convierte en ley si este es vetado por el presidente, pero aprobado por las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores presentes. En este caso, existe una insuficiencia jurídica constitucional, que consiste en determinar si para superar el veto presidencial deben ser necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores de cada cámara; o las dos terceras partes de los legisladores presentes. Esta insuficiencia se torna importante en vista de la imprecisión del texto constitucional que ha quedado como sigue:

“El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del

número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación". "Las votaciones de ley o decreto serán nominales".

El Veto presidencial, por el sistema político imperante en México, no ha tenido la debida eficacia en el procedimiento legislativo; ya que el presidente en quien legisla e impulsa la gran mayoría de proyectos de ley, mientras que el poder legislativo es el órgano que modifica y hace observaciones a las iniciativas de ley y sus reformas que sin tener la importancia constitucional impulsa a los citados proyectos presidenciales. Aunque cabe resaltar que los presidentes en turno si han ejercitado su derecho de veto en múltiples ocasiones.

2.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

De acuerdo al a. 89 C. en su fracción I el presidente tiene la función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión. Esta facultad representa una excepción al principio de separación de poderes, ya que los reglamentos; normas abstractas generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos. Esta facultad presidencial permite al titular del ejecutivo de la nación facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, lo

que permite sea una función típica y exclusiva del presidente. Los reglamentos desarrollan y especifican los preceptos determinados en las leyes, aunque no pueden ni contrariar ni exceder el alcance de ellas.

La ante citada fracción del artículo 89, señala que el presidente está facultado: “ Para promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observación”; desde el término “proveyendo” en adelante; quedó asentada esta condición para el presidente desde el Constituyente de 1857 quedando vigente la facultad reglamentaria para el presidente.

De conformidad con esta fracción el presidente posee tres diferentes facultades:

- a) La promulgación de las leyes
- b) La ejecución de las leyes
- c) La facultad reglamentaria “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

La existencia de los reglamentos se contempla constitucionalmente en el a. 92; la materialización de esta función es esencial en un régimen constitucional. Las únicas leyes que puede reglamentar el presidente son las

leyes del Congreso de la Unión, es decir, los reglamentos que expide el mandatario de la nación deben estar necesariamente subordinados a las leyes elaboradas por el Poder Legislativo Federal. La formación de las leyes locales corresponde a los gobernadores de las entidades federativas, en términos establecidos por las leyes supremas estatales.

Los únicos reglamentos que no están subordinados a una ley, sino que se encuentran directamente previstos en la Constitución, son los denominados reglamentos autónomos previstos en sus aa.21 y 27. La facultad reglamentaria del presidente del país es indelegable que representa una importante excepción al principio de separación del ejercicio del poder público. Es así como 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 mandatario de la nación, puesto que si no fuera así, se caería en el supuesto de establecer una excepción no prevista en la Constitución Política vigente.

3.- PROMULGACIÓN DE LA LEY.

Prosiguiendo en el análisis de las facultades presidenciales de control sobre el Legislativo, de acuerdo con la misma fracción I del a. 89 C. se ubica la

facultad de promulgar la ley por parte del mandatario de la nación; esta función se define como: La obligación que corresponde al Poder Ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada; la exponga a los gobernados, por medio del órgano de difusión oficial mexicano que se denomina Diario Oficial de la Federación, con lo que la ley inicia su vigencia, adquiere coerción obligatoria y manifiesta y despliega todos sus efectos: “Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes”.

“I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”

Actualmente los tratadista mexicanos no se han puesto de acuerdo en que los conceptos publicación y promulgación son distintos o si por el contrario, la ley suprema los menciona como sinónimos. El Dr. Felipe Tena Ramirez sostiene que en la promulgación, el presidente autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir. Con este acto, la ley adquiere valor imperativo, sin embargo no es obligatorio, sino hasta que su existencia es notificada, esto es, hasta que su publicación se realiza. (*) Tena Ramírez Felipe, ob. cit.

Así mismo el maestro Eduardo García Máynez, afirma que la promulgación de la ley consiste en dos actos distintos: En primer lugar, el presidente interpone su autoridad para que la ley se tenga por disposición

obligatoria, y en segundo lugar, (la publicación propiamente), el mandatario la de a conocer a quienes deban cumplirla.¹⁵

De acuerdo con Ulises Schmill en su obra "El sistema de la Constitución Mexicana", considera que la promulgación tiene como objetivos, el reconocer que el Congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y lo ha remitido al presidente de la República; este funcionario público asimismo ordena su observancia, por lo que en todo caso, la promulgación no es la certificación del ejecutivo de la regularidad del proceso legislativo.

El a. 72 C en su inciso "C" confirma la sinonimia entre promulgación y publicación de la ley: pues señala que: "Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría (por las dos terceras partes del número total de votos de la cámara de origen), el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación"... El mismo artículo en el inciso A indica que: "aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien si no tuviese observaciones que hacer lo publicará inmediatamente". Además, el Doctor Jorge Carpizo McGregor considera que el interprete no puede distinguir cuando la ley fundamental no lo hace: por lo que debe entenderse que dichas expresiones tienen el mismo sentido jurídico; ya

¹⁵ García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Edit. Porrúa, México, 1991.

que si no resultase así, “podría ser peligroso” en vista del periodo posterior de la sanción, cuando el presidente interponga o no, su veto; la ley suprema no le otorga al presidente control para realizar nuevas observaciones. En este sentido; el hecho de que el ejecutivo tuviera la facultad de revisar si se cubrieron los requisitos del procedimiento legislativo, significaría un segundo veto que eliminaría el ejercicio del Poder legislativo, ya que amparado en esa facultad, el mandatario unipersonalmente no publicaría la ley.

La promulgación de la ley no es una facultad discrecional del presidente del país que deba o no, ejecutar; más bien es una obligación que inevitablemente debe acatar. Si por alguna circunstancia el mandatario no publica la ley, el Congreso debe hacerlo.¹⁶

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela en su obra “Derecho Constitucional Mexicano”: analiza la situación en la cual si el presidente del país se negase a publicar una ley, formalmente habría una violación constitucional, sin embargo no constituye acusación alguna, puesto que en la ejecución de sus funciones; el presidente solo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos del orden común, de conformidad con el párrafo 2 del a. 108 C.¹⁷

¹⁶ Carpizo McGregor, Jorge, ob. cit.

¹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. Cit.

Por lo que corresponde al Dr. Carpizo en su obra mencionada; afirma que esta flagrancia presidencial es motivo de juicio de responsabilidad política, ya que: “toda norma constitucional tiene sanción y para ello están las garantías constitucionales...” Los preceptos constitucionales no están para que el órgano de poder determine si los cumple o no; porque es su deber cumplirlos; y en caso de que no sea así, la misma constitución política se defiende y asimismo protege a la persona a través de las garantías constitucionales en el supuesto de que el presidente no publique una ley, estará violando una obligación constitucional, quebrantado el principio de la división de poderes en su ejercicio; por lo que tiene responsabilidad política, enmarcándose su omisión en el segundo párrafo del a. 108 C.

En concordancia con el a. 70 C: “Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas cámaras y por los secretarios de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma: “El Congreso de la Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)”.

4.- LA EJECUCIÓN DE LA LEY:

El Doctor Felipe Tena Ramírez define a la ejecución de la ley como la realización de todos los actos indispensables para hacer efectiva en los casos concretos, la ley expedida por el Congreso de la Unión.¹⁸

De acuerdo con el a. 89 C. fr. 1, el presidente de la República, como se ha indicado en el capítulo anterior; está facultado para:” promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”; existiendo así, tres facultades que son: la de publicar o promulgar la ley, la de ejecutarla; y por último, la facultad de reglamentar la ley.

Analizando el sentido jurídico del concepto ejecución de la ley; abarca dos de las tres funciones mencionadas en el antedicho capítulo:

- a) La función administrativa.
- b) La función jurisdiccional.

¹⁸ Tena Ramírez; Felipe, Ob. Cit.

Determinando que por separado se ha llevado a cabo un análisis del vocablo “jurisdicción” en páginas anteriores de este trabajo; solo se hará referencia a la ejecución de la ley como función administrativa.

La facultad presidencial de ejecutar la ley es la función esencial o natural del Poder Ejecutivo; precisamente del nombre del desempeño deriva la denominación del órgano de gobierno. El Dr. Tena indica que con la materialización de la función o facultad ejecutiva concebida como ese conjunto de actos que tienden a hacer auténtica la ley en los casos determinados; se inicia inmediatamente una vez de que la ley ha sido promulgada, y finaliza con la ejecución coactiva de la misma cuando el particular se manifiesta renuente en su cumplimiento. Los actos de ejecución de la ley son tramitados por diferentes agentes y oficinas que conforman la esfera organizativa del Poder Ejecutivo.

Se ha señalado en el subtítulo anterior, el dilema que consiste en que el ejecutivo puede desistir en la aplicación de una ley por considerarla anticonstitucional. En este sentido, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que la constitucionalidad de una ley solo deberá de ser analizada a través del juicio de amparo por el Poder Judicial Federal, según el Doctor Carpizo McGregor.

Sin embargo, actualmente el sistema político imperante en México ha determinado que si es posible que el ejecutivo pueda desistir la aplicación de una ley que a su parecer sea anticonstitucional, aunque solo excepcionalmente y siempre y cuando se trate de una ley que viole una disposición constitucional de contenido definido; quedando la alternativa de desistir en la ejecución de una ley, únicamente en altos colaboradores del ejecutivo.

5.- EQUIPARACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO:

Se debe empezar por reconocer que analizar de la equiparación constitucional de estos dos poderes es una tarea difícil y compleja; ya que por lo que corresponde a las facultades del presidente mexicano se encuentran en la enumeración hecha por el a.89 C. ; en lo que se refiere a las facultades legislativas se ubican en el a. 71; mientras que las facultades de contenido económico se comprenderán mejor si se relacionan con los aa.25, 26, 27 y 28 C., al igual que ciertas facultades de emergencia que regula el a. 29.

La doctrina afirma otras facultades que ejerce el presidente mexicano actual y que no se encuentran ubicados en la ley suprema. El Licenciado Ramón Rodríguez (1849-1914) en el siglo pasado, refiriéndose a esta clase de facultades,

las denomina extraconstitucionales; en tanto que la doctrina moderna, y tratándose del mismo problema, pero matizado por las circunstancias políticas del momento histórico, la denomina metaconstitucionales. Son de ésta clase, las prerrogativas que recibe el presidente de la República como consecuencia de ser el jefe supremo del partido que lo puso en el poder, el Partido Revolucionario Institucional. Por lo que sus facultades que se han analizado en el presente trabajo, constituyen, por así decirlo, el núcleo tradicional de las facultades reconocidas por la Constitución al presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Nada más son eso, el núcleo tradicional de ser facultades, por lo que las funciones exclusivas de las cámaras legislativas no son suficientes para limitar el poder que reside en dicha institución presidencial.

A través del análisis realizado en este trabajo se habrá notado como el presidente mexicano goza de un poder excepcional, de unas facultades excepcionales, lo cual se podría comparar con el poder del que gozaron célebres personajes de la historia, como Luis XIV de Francia, Carlos III y Felipe II de España; renombrados precisamente por el poder absoluto que tuvieron. Se trata de meras comparaciones que ahora reside en el presidente de México con el poder que aquellos ejercieron. Aunque debe admitirse que esta suma de poder que se refieren algunos autores no proviene de las facultades enumeradas en los aa. mencionados, no obstante si contribuyen a aumentar dicho poder.

Las facultades analizadas son aquellas que por siempre han correspondido, salvo ligeras variantes, a todos los presidentes de México. Son facultades muy importantes, que configuran a un ejecutivo fuerte, pero nada anormal ni sobre todo fuera de la Ley suprema. Ahí esta la tradicional potestad reglamentaria, o poder reglamentario que es, en palabras del Lic. Ramón Rodríguez, la facultad natural de todo ejecutivo, consistente en la ejecución de las leyes y en la expedición de aquellas disposiciones reglamentarias que se requieran para tal objeto. Además de este poder reglamentario, el presidente goza de otra serie de facultades relativas al nombramiento de sus más cercanos colaboradores: de los empleados de confianza de la administración pública federal; nombra también con la ratificación del senado a los ministros y agentes diplomáticos; empleados superiores de Hacienda, cónsules generales, así como a coroneles y demás oficiales del ejército, la armada y la fuerza aérea, como también a los ministros de la Corte.

Por otro lado, al presidente le corresponde declarar la guerra, llegando el caso; así como conducir al ejército o conducir la guerra y terminarla, y utilizarla la fuerza armada para garantizar la seguridad interior. Tiene también la prerrogativa del indulto; la facultad para otorgar privilegios en los ramos de la industria a inventores o a quienes perfeccionen algún instrumento, proceso de producción ya existente dentro del propio campo industrial.

Al presidente mexicano le corresponde igualmente el ejercicio de las facultades que miran a las relaciones internacionales y a la celebración de tratados con potencias extranjeras con la aprobación del Congreso federal. Como se aprecia, se trata realmente de facultades clásicas propias de un ejecutivo fuerte, pero que por sí solas no permitirían la comparación con el poder que tenían ciertos reyes, como los citados anteriormente. El origen de estas facultades se ubica en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y en la Constitución del 4 de octubre del ese año. De cierto, este origen, sobre todo el relativo a la Constitución de Cádiz de 1812, habría base doctrinal suficiente para probar que el presidencialismo mexicano pudo haberse acercado al parlamentarismo; sin embargo, por querer acentuar rasgos que no recibió en su configuración original la institución de la presidencia mexicana es por lo que se han atrofiado algunos de los controles naturales de todo el sistema, atrofiamiento que actúa como causa muy importante pero no la única. de este fenómeno, señalado por la doctrina, del inmenso poder depositado en la antedicha institución.

Estos controles naturales serían, por citarlos a modo de ejemplo, el refrendo ministerial y las reuniones de gobierno. El refrendo técnicamente se halla prescrito en el a. 92. Este artículo señala la responsabilidad por los actos concretos que el presidente emite en el ejercicio de sus facultades; si así fuera en la práctica, el poder del presidente se compartiría y en su caso, se limitaría por los

secretarios de estado, que son los que refrenda dichos actos; limitación que estaría respaldada por el Congreso de la Unión que actuaría en consecuencia, así como otras vías, como las del juicio de amparo, que permitirían limitar el ejercicio de tales facultades. Esta idea implica el aceptar, lo cual no sucede por parte de la doctrina patria, que los secretarios de estado en México gocen por mandato constitucional (a. 92 C) de la misma facultad reglamentaria que se deposita en el presidente. Solo así se entiende a plenitud el concepto de gobierno, el concepto de administración pública, así como el principio clásico para un buen sector de la doctrina administrativa europea de que el gobierno actúa bajo la idea de constituirse en una sola persona jurídica, a cuya sombra actúa y se ampara toda la administración.

En el actual sistema político mexicano se han acentuado notablemente los rasgos, no del parlamentarismo, sino del presidencialismo derivado de un partido político que por casi 70 años ha concentrado diversos y amplios poderes en la actual institución presidencial. concentración que en nada ha favorecido en el desarrollo de mejores aspiraciones de la democracia mexicana. Por otro lado, las acciones de gobierno en su conjunto, se contrastan mejor en esta clase de reuniones de todo el gobierno en las que prevaleciera el sentido de corresponsabilidad constitucional en el ejercicio de dicha acción de gobierno. De haber sido así, de haber continuado hoy en día con esa tendencia hacia el

aislamiento y la sociedad todopoderosa en una sola persona, se habría terminado por perfeccionar aquel sistema que configuró en su oportunidad el politólogo Daríel Cosío Villegas(1910-1976): la monarquía sexenal actualizada.

CONCLUSIONES:

Se han analizado a los principales órganos ejecutivo y legislativo que conforma el poder público en México. Se han ilustrado desde una perspectiva muy particular, los cambios y los probables riesgos constitucionales que implica la nueva conformación política de las cámaras legislativas, ante un presidente de la república cuyo partido político ha dejado de ser hegemónico en el país. La actual LVII Legislatura electa el pasado 6 de julio deberá trabajar en favor de un nuevo equilibrio de fuerzas de un Poder Legislativo renovado sin mayorías absolutas. El mando debe ser colectivo. las reglas del ejercicio del poder, los nombramientos de los funcionarios de la cámaras, la rotación del liderazgo y la integración de las comisiones deberán ser por consenso.

Por primera vez en la historia de constitucionalismo mexicano existe la posibilidad de que la Cámara de Diputados pueda funcionar como órgano independiente del Poder Ejecutivo. de tal manera que deba existir un verdadero equilibrio de poderes consagrado en el a. 39 de la Constitución; pero que por efectos del dominio de un partido hegemónico ha sido prácticamente imposible concretar. Hoy el sistema político mexicano cuenta con una nueva integración cameral, que explícitamente habrá de ser un contrapeso responsable del Poder Ejecutivo. La negociación y el consenso; herramientas imprescindibles de la

labor política, no solo tendrán que utilizarse al interior del Congreso entre las fuerzas que lo conformen, sino que a su vez, serán necesarios en su entendimiento con los otros dos poderes de la Unión.

En la labor legislativa del Congreso de la Unión se percibe un cambio de concepción en el trabajo legislativo, entendido éste como una instancia de constante revisión de la administración pública, y no solo como una fácil aduana para las iniciativas presidenciales. Este cambio de actitud se identifica con las mejores tradiciones republicanas, cuyos planteamientos sobre el trabajo de los diputados es mucho más complejo de lo que se conoce hasta ahora. Todos los partidos políticos que tienen representación en las cámaras, así como el presidente de la República tendrán que sustentar a fondo sus iniciativas, e incluso se verán forzados a renunciar a imponerlas unilateralmente, ya que todo planteamiento se verá ante la posibilidad de sufrir modificaciones acordes con la necesidad de responder mejor a la voluntad popular. Sin embargo este proceso democrático se torna difícil, ante la larga tradición autoritaria que por años ha representado el sistema presidencialista mexicano. Aún así, la experiencia es necesaria y la construcción de una nueva cultura política pasa por la modernización de los sistemas parlamentarios. Un auténtico equilibrio de poderes ubicaría a México en el umbral de los mejores tiempos políticos y económicos. Para ello, será necesario que tanto el presidente de la República como el Congreso de la Unión deban

aprender a cogobernar, ya que por una parte el presidente y los funcionarios públicos, por siempre han estado acostumbrados a decidir solos y recibir el apoyo incondicional de la extinta mayoría del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso, cuando así lo requieren. A partir de la presente legislatura, el presidente ya no contará con esa mayoría automática y tendrá que aceptar cambios, si desea que sus iniciativas de ley salgan adelante. Por otra parte, los partidos políticos de oposición (PAN, PRD, PVEM y PT) representados en las cámaras legislativas deberán también enseñarse a cogobernar y a manejar la nueva facultad de control que tienen; ya no será posible descalificar y oponerse a todo lo que proponga el Poder Ejecutivo; a partir de ahora la oposición también es gobierno, y la única posibilidad de avanzar es que todos los participantes en el desarrollo democrático: Poderes de la Unión, partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanía en general, todos acepten que son corresponsables del futuro del país y que todos, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente; ejerzan sus correspondientes facultades otorgadas por esta ley, sin que se debiliten sus desempeños respectivos por influencia del proceder de algún poder ajeno a la voluntad de ellos. Solo así será posible la verdadera y saludable ALTERNANCIA EN EL PODER PÚBLICO en México.

Un primer paso hacia esa alternancia ya se ha dado con al integración del Congreso, no solo en cuanto a su instalación, sino en cuanto a la designación

de titulares de las comisiones y comités internos de las cámaras legislativas; que se espera cumplan con su verdadera y necesaria función de conocer, revisar y dictaminar las iniciativas legislativas, para así cancelar aquel lastre político y financiero que cargaban las cámaras, al utilizar sus comisiones exclusivamente para el servicio del Poder Ejecutivo. Se espera así mismo que entre estos dos poderes se desarrolle un auténtico parlamentarismo que beneficie tanto la labor legislativa como la participación en la política económica a través de la aprobación de los presupuestos y leyes de ingresos, ya analizados en su oportunidad; así como de la eficacia de su función jurisdiccional para castigar delitos políticos o los que se realicen en perjuicio del patrimonio nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Schmitt, Karl. Edit. Nacional; "TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN". Mexico, 1992. 810 pp
- Kelsen, Hans, Edit. Nacional; " TEORÍA GENERAL DEL ESTADO"; México, 1988. 483 pp.
- Tocqueville, Alexis; "DEMOCRACIA EN AMÉRICA"; Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1990. 537 pp.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"; Edit. Porrúa. México. 1991. 1058 pp.
- Tena Ramírez, Felipe; "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"; Edit. Porrúa, México, 1990. 651 pp.
- Varios autores. 10 tomos; "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSMETRÍAS DEL SIGLO XX"; Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM; Edit. Textos Universitarios; México, 1992.

- Tomo 1; Mensajes Políticos, Secretaría de Gobernación; “MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES”, Edit. Talleres Gráficos de la Nación; México, 1988. 769 pp.

- Nohlen, Dieter; “SISTEMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS”; Edit. Textos Universitarios; México, 1996.

- Instituto Federal Electoral; Woldemberg, José, “LOS PARTIDOS POLÍTICOS”; Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1993. 352 pp.

- Herrera y Lasso, Miguel; “ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES”; Edit. Miguel Angel Porrúa; México, 1993. 2 Vols. 602 pp.

- Instituto Federal Electoral, “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”; Edit. Talleres Gráficos de la Nación; México, 1997. 165 pp.

- Mejía, Miguel; “ERRORES CONSTITUCIONALES”; Edit. Textos Universitarios; México, 1987. 310 pp.

- (Algunas Reflexiones); Varios autores; “EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO”; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Edit. Textos Universitarios; México, 1990. 2 Vols. 990 pp.

- Schimill, Ulises, “ EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION MEXICANA”; Edit. Miguel Angel Porrúa; México, 1987. 315 pp.

- Carpizo McGregor, Jorge; “ LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917”; Edit.Porrúa; México, 1990. 315 pp.

- Cámara de Diputados, LIII Legislatura, “LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO”; Edit. Talleres Gráficos de la Nación; México, 1988. 19 Vols.

- Marquet Guerrero, Porfirio; “LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO”; Edit. Textos Universitarios; México, 1985. 417 pp.

- Tena Ramírez, Felipe; “LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO”, 1808-1982”; Edit. Porrúa; México, 1986. 1027 pp.

- Dalh, Robert A.; “LOS DILEMAS DEL PLURALISMO MEXICANO”; Edit. Alianza; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; México, 1996. 196 pp.

- Dalh, Robert A.; "LA DEMOCRACIA Y SUS CRÍTICOS"; Edit. Paidós; Madrid, 1995. 290 pp

- León Portilla, Miguel; "DE TEOTIHUACÁN A LOS AZTECAS"; Edit. Textos Universitarios; México, 1990. 612 pp.

- Castillo Fernandez, Víctor Manuel, "ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LA SOCIEDAD MEXICANA; SEGÚN LAS FUENTES DOCUMENTALES"; Edit. Textos Universitarios; México, 1972. 311 pp.

- López Nieto, Vicente; "DICCIONARIO HISTÓRICO DEL MÉXICO CONTEMPORANEO, 1900-1990"; Edit. Alhambra, México. 1992. 171 pp.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO"; UNAM; Edit. Porrúa; México, 1994. 4 Vols.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

- PERIÓDICO: "REFORMA": Publicación: Diaria; Fecha: 8, 9 y 10 de Julio de 1997; Números: 2167, 2168 y 2169; Tomo XVI. México.

- REVISTA: "PROCESO": Publicación Catorcenal; Fecha: 7 de Julio de 1997; Número: 1079; México.

-REVISTA: " PRINCIPIOS DE DOCTRINA DE CADA PARTIDO POLÍTICO": Suplemento Especial de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral; Publicación: Especial, Fecha: 10 de enero de 1997, Tomo 1, México. 2 Vols.

-"CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA": Instituto Federal Electoral; Varios Autores, Publicación Especial, julio de 1996; México. 11 Vols.