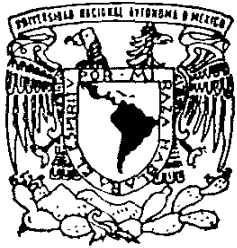


29
24.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

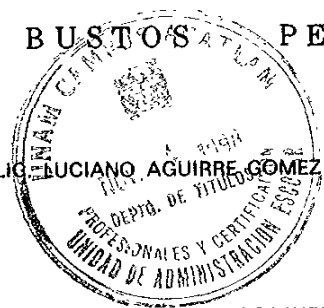
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

INEFICACIA DE CONTROL Y LIMITACION DEL
PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE AL
EJECUTIVO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OSCAR BUSTOS PEREZ

ASESOR: LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ



NOVIEMBRE 1998



UNAM
CAMPUS ACATLÁN
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

267437



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.

DEDICATORIA

Dedico la presente tesis de grado a:

Mi familia, que es lo más preciado que tengo en la vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A los luchadores sociales anónimos que nos dieron patria y a los que constituyen la vanguardia actual.

INTRODUCCION

La ineficacia de control y limitación del Poder Legislativo frente al Ejecutivo Federal, que el primero debiera ejercer por mandato constitucional, siendo por el contrario, reducido y limitado el Congreso de la Unión por el presidente de la República, contraviniendo, entre otros preceptos constitucionales, la teoría de la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, es un hecho notorio que en forma abierta o velada, con matices o radicalmente, reconoce la mayoría de los juristas de nuestro país. La polémica se podría ubicar en la justificación o no de tal hecho, sin embargo en este trabajo el estudio se centra fundamentalmente en la búsqueda del origen o las causas del fenómeno que nos ocupa: el presidencialismo, entendido como la hegemonía de un poder (Ejecutivo) sobre otros (Legislativo y Judicial), al comprender las causas y los fines del presidencialismo se puede encontrar respuesta a su justificación o no, dependiendo del lado o partido que se tome

Para lograr demostrar la ineficacia del control y limitación del Legislativo sobre el Ejecutivo y comprender las causas del mismo, a través del presidencialismo, es necesario auxiliarnos, además de la ciencia jurídica, de la teoría política, de la historia y de la realidad objetiva, en última instancia se pretende hacer una crítica de la ley no en función de imperativos abstractos sino en función de hechos objetivos.

En virtud de lo anterior, es necesario avocarnos al estudio de categorías jurídicas y políticas como: poder público, soberanía, división de poderes etcétera; a fin de vincular el objeto real que subyace (el poder político como magnitud social) en el objeto formal (institucionalidad funcionante), es decir, la realidad objetiva y la norma constitucional.

Asimismo, es necesario hacer un breve recorrido histórico, aplicando la teoría política para comprender el origen, desarrollo, sustento ideológico y jurídico de las relaciones Legislativo-Ejecutivo en nuestro país, a fin de dar sustento a las principales conclusiones que se sostienen: que nuestro país se encuentra como entidad histórica inserto en un sistema de producción característico: el sistema capitalista, en donde a lado de una igualdad formal corre la desigualdad real, por lo cual se ahonda la negación entre las ideas y la praxis de las normas constitucionales, entre otras, las relativas a la división de poderes, democracia, soberanía, etcétera, situación que se manifiesta entre otras maneras en la anulación del control y limitación del Legislativo sobre el Ejecutivo, que se debiera ejercer conforme a la

Constitución y no ocurre así debido principalmente al fenómeno patológico, para la sociedad, del presidencialismo, que a su vez tiene como fin propio la conservación del poder público en provecho del grupo gobernante del sistema político y grupos que lo integran y en contra de los intereses de la población.

Solo en un contexto de reflexión y estudio que se base en la ciencia jurídica, la teoría política, la historia y la realidad objetiva, es posible comprender las causas de la aplicación o no de los preceptos constitucionales que regulan al poder público en su faceta de las relaciones Legislativo-Ejecutivo; con esta premisa se pretende enfocar el estudio del control y limitación del Ejecutivo Federal por cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, en los dos últimos capítulos de la tesis.

La causa que originó el interés personal para escoger el presente tema, se motiva en la reflexión de que es innegable que la coexistencia de los seres humanos requiere del imperio de las leyes y de un poder o gobierno que las ejerza, los ideales de bienestar e igualdad del hombre están íntimamente ligados con el contenido, la forma y el manejo del poder público, sin embargo el desarrollo histórico del poder y del uso de la política como instrumento idóneo para ejercerla, demuestra que éste siempre ha sido utilizado en provecho y medro personal y de grupo, en detrimento de los legítimos intereses de la colectividad, la que ha sido históricamente expoliada y explotada y uno de los puntos neurálgicos clave para el control y conservación del poder es la relación Ejecutivo-Legislativo, éste último como entidad que debería significar la representación popular pero en la praxis refleja la relación inequitativa y de manipulación entre la cúpula dominante y la población, adquirir conciencia de lo anterior comprendiendo la causalidad de la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo, es el propósito fundamental de este trabajo.

No obstante y contra lo que se pudiera concluir, si es posible un cambio social en nuestro país, partiendo fundamentalmente de un cambio en lo individual, dejando de estar manipulados, asumiendo decisiones que nos afectan directamente, ubicando a nuestro enemigo histórico y pasando a la acción transformadora a través de la organización; el acto liberador es un problema individual y colectivo al mismo tiempo, nadie puede liberarnos ni tampoco, solos, podemos liberarnos.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	3
1.- EL PODER PUBLICO Y LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES	
1 1 El poder publico en la teoría política	3
1 1.1 El poder	3
1 1.2 El poder político y el poder del Estado	9
1 1.3 Estructura del poder político	11
1 1.4 Poder y soberanía	14
1 1.5 Poder y control	15
1 1.5 1 La función de control	15
1 1.5 2 La representacion política	18
1 1.5 3 Poder y democracia constitucional	19
1.2 El poder público en la teoría jurídica	21
1 2.1 Poder constituyente	22
1 2.1 1 Fines del poder constituyente	23
1 2.1 2 Poder constituyente y órgano constituyente	24
1 2.1 3 Límites al poder constituyente	25
1.2.2 Poderes constituidos	26
1 2.3 Poder revisor de la Constitución	27
1 2.3 1 Reformas a la Constitución en México	28
1 2.3 2 Límites al organo revisor de la Constitución	29
1 2.4 El control como función institucional	33
1.3 Teoría de la división de poderes	37
1.3.1 Precursores y realizadores de la doctrina.	37
1.3.1.1 El siglo de las luces	39
1.3.1.2 Montesquieu	42
1.3 2 Proyección en la ley y análisis de la división y predominio de poderes	46
1.3.2.1 La división de poderes en México	47
1.3.2.2 División y predominio de poderes	49

CAPITULO SEGUNDO

2.-EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y EL CONTROL DEL PODER EJECUTIVO POR EL LEGISLATIVO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

2.1	El sistema presidencial	57
2.1.1	En Estados Unidos	59
2.1.2	En México	67
2.2	Antecedentes constitucionales.	69
2.2.1	Constitución de Apatzingán de 1814	74
2.2.2	Constitución Federal de 1824	80
2.2.3	Las Siete Leyes constitucionales de 1836	85
2.2.4	Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	89
2.2.5	Acta Constitutiva de 1847	91
2.2.6	Constitución de 1857	93
2.2.7	Constitución de 1917	96
2.3	Epoca contemporánea	101
2.3.1	Comentarios a lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, en relación a la soberanía	101
2.3.2	El presidencialismo. Los poderes supraleales del Ejecutivo	105
2.3.3	El sistema de gobierno y político de facto	108
2.3.4	Control y reducción del Congreso de la Unión por el gobierno o relaciones del Legislativo y del Ejecutivo en la realidad	111

CAPITULO TERCERO

3.-	El Congreso General de la Unión	113
3.1	Organización	113
3.2	Funciones	115
3.3	Funciones de control	116

CAPITULO CUARTO

4.- CONTROL Y LIMITACION DEL EJECUTIVO FEDERAL POR LA CAMARA DE DIPUTADOS

4.1 Estructura jurídica de la Cámara de diputados	124
4.1.1 Organización	124
4.1.2 Funciones	132
4.2 Funciones de control de los Diputados sobre el Ejecutivo Federal	133
4.2.1 Control hacendario. Análisis de la fracción IV del artículo 74 constitucional y la partida secreta	135
4.2.2 Funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda	148
4.2.3 Funciones de la Comisión Permanente	159
4.2.4 Análisis de las sesiones extraordinarias conforme al artículo 67 constitucional	163
4.2.5 El juicio político de responsabilidad	165
4.2.6 Facultades implícitas que establece la fracción XXX de artículo 73 constitucional	173
4.2.7 Otras facultades de limitación y control sobre el Ejecutivo	175

CAPITULO QUINTO

5.- CONTROL Y LIMITACION DEL EJECUTIVO FEDERAL POR LA CAMARA DE SENADORES

5.1 Estructura jurídica de la Cámara de Senadores	178
5.1.1 Organización	178
5.1.2 Funciones	181
5.2 Funciones de control del Senado sobre el Ejecutivo Federal	184
5.2.1 Control como resultado de actos estatales complejos	189
5.2.2 Control a través de la participación en el proceso legislativo	191
5.2.3 Controles recíprocos y obligatorios del Senado y el Ejecutivo ajenos a las funciones legislativas	195
5.2.4 Funciones en la Comisión Permanente	204

CONCLUSIONES

205

BIBLIOGRAFIA

222

CAPITULO PRIMERO

EL PODER PUBLICO Y LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

1.- El poder público en la teoría política.

1.1.1 El poder.

Definir qué es el poder, es necesario para comprender la esencia objetiva de categorías jurídicas y políticas como: la teoría de la división de poderes, el poder público o político, los factores reales de poder etc.

Veamos, desde la óptica de la ciencia política, algunas definiciones y análisis del poder. En relación al concepto general de poder y su plural poderes, José Zafrá Valverde, dice que:

"...se suele aludir con ellos por lo general, a tres datos diferentes aunque relacionados en la realidad: de una parte, a cada una de las formas que presenta la *capacidad de decisión* de unas personas sobre otras; a las diversas *funciones* o tareas concretas en que se articula la acción de gobierno dentro de un grupo; y, por último, a los *gobernantes* que de modo individual o colegiado desempeñan estas funciones y detentan aquéllas capacidades de decidir".¹

Eduardo Andrade Sánchez, clasifica las concepciones del poder conforme a las particulares características que presenta como hecho social (y que han ocasionado que los estudiosos enfatizen diversos aspectos de las mismas).^{2y.3}

La conclusión, ecléctica, a que llega Andrade Sánchez es la siguiente:

"El fenómeno que estudiamos. Para nosotros el poder es básicamente una relación humana, aunque en determinadas circunstancias, sobre todo derivadas de su institucionalización, puede presentar el carácter de una sustancia susceptible de ser

¹ Zafrá Valverde, José, Poder y Poderes, Ediciones Universidad de Navarra, S. A., Pamplona, España, 1975, p. 17.

² Andrade, Sánchez Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Harla, México, 1993., pp. 59 y ss.

³ Aquí coloca Andrade la definición esquemática de J. Baechler y la de Robert Dahl: "A tiene poder sobre B en la medida en que pueden lograr que B haga algo que de otra manera no hubiera hecho", *ibid.*

poseída como tal; ⁴ como dice Friedrich “ lo más apropiado, pues, es decir que el poder es, en cierta medida, una posesión y también, en cierta medida, una relación”⁵

Las anteriores definiciones del poder son incompletas, Nicos Poulantzas nos dice que el concepto de poder (que define como “la capacidad de una clase social para realizar sus intereses objetivos específicos”)⁶ no puede aplicarse a las relaciones “interindividuales”, en referencia a las ideologías que sitúan al poder como un fenómeno “interpersonal”, cuyos exponentes más conocidos son desde Roberto Dahl hasta K. Lewin, pasando por el conjunto de definiciones de “factura psicosociológica” del tipo de las esquematizadas por Max Weber y J. Baechler; o a las relaciones cuya constitución se presenta, según circunstancias determinadas, independiente de su lugar en el proceso de producción (esto en las sociedades divididas en clases, conforme a la teoría de la lucha de clases), citando Poulantzas como ejemplo: relaciones de amistad, relaciones de los socios en una asociación deportiva etc., en estos casos puede emplearse el concepto de *potencia*; este concepto ha sido empleado sobre todo en la ciencia política para indicar el elemento de “fuerza”, empleándose el concepto de poder en el caso de una fuerza legitimada, es decir, ejercida en el marco referencial de un mínimo de “consentimiento” por parte de aquellos sobre quienes se ejerce el poder.⁷

Gilberto Giménez hace un análisis del poder como concepto genérico aplicable en principio a todos los grupos humanos: familia, escuela, iglesia, empresa etc., partiendo de las interpretaciones y juicios sobre el problema, de Max Weber, llegando a conclusiones interesantes sobre el tema que nos ocupa:

“Cuando hablamos de poder, nos referimos a cierta capacidad física y no jurídica, de acción, es decir, a una modalidad del hacer, es estar en condiciones de reunir los medios para lograr un fin. Es también la capacidad de hacerlo por medio de otros. Se inscribe en esta perspectiva la conocida definición de Max Weber, según la cual el poder no es más que la capacidad de imponer la propia voluntad a otros”.⁸ (Posición psicosociológica a la que se refiere Poulantzas).

⁴ Aquí entraría la concepción de Thomas Hobbes, quien dice que el poder son “los medios presentes para obtener algún bien futuro aparente”, Hobbes Thomas, Leviatán, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 69, citado por Andrade, *Ibid.*, pp. 58-59.

⁵ *Ibid.*, pp. 62-63.

⁶ Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, editorial Siglo XXI, 25a. edición, 1990, p. 124.

⁷ *Ibid.* p. 124.

⁸ La definición precisa de Max Weber: “Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esta probabilidad”, Max Weber, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, Volumen I, p. 43 citado por Giménez Gilberto, en Poder, Estado y discurso, UNAM, México, 1989, p. 12.

Giménez extrae de los razonamientos de Weber, J. Baechler y M. Foucault, pensadores con nociones afines sobre el poder, la distinción del poder como *capacidad o virtualidad* y el poder como *ejercicio o "performance"*. Por implicación lógica, éste último presupone al primero. No hay "performance" sin capacidad o competencia correlativa y no toda capacidad se actualiza en forma de "performance"⁹, aclarando que los mecanismos de poder pertenecen al orden del ejercicio y presuponen una capacidad correlativa que consiste en la disposición de determinados medios o aparatos: control de los medios de producción o de coacción, monopolio de la información, etc., llamados "recursos del poder" o "potencial del poder". Conduciéndonos estos medios o recursos a una distinción analítica de **tres modalidades puras de poder: la dominación, la autoridad y la dirección**, clasificación que resulta de los diferentes modos de ejercicio del poder en las sociedades históricas modernas.

La **dominación**, llamada por Max Weber "poder" a secas ó "poder puro", es una modalidad de poder cuyo medio específico es la fuerza, entendida como el uso o la amenaza de la violencia física. Tal es, por ejemplo, el poder machista que prevalece de la fuerza física dentro del marco familiar, la situación de un poder en que se encuentra el vencedor con respecto al vencido que ha sido desarmado física y moralmente después de la batalla, o en una Nación, las Juntas militares que gobiernan un país por ejemplo la ex dictadura de Pinochet en Chile etc.

La condición primera de la dominación no es la legitimación ideológica, sino el control y la vigilancia permanentes, su reacción específica es la rebelión.¹⁰

La **autoridad** es una modalidad de poder que se funda en un sistema de creencias compartidas. Estas creencias constituyen para el grupo la fuente de legitimación de las jerarquías de decisión y de mando, así como de la obligación de someterse a las reglas establecidas. Son ejemplos clásicos la autoridad religiosa que se ejerce en una iglesia, la autoridad paterna dentro del marco familiar, la autoridad de un gobernante que actúa en beneficio de su pueblo y éste se identifica con él, etc.

⁹ Ibid. pp., 12 y ss.

¹⁰ "A la dominación responde un tipo de sumisión basado, no en el consentimiento, sino en el temor o en el terror. La reacción específica contra esta forma de poder es lo que se llama propiamente rebelión, que puede ser pasiva (vgr. Martirio, resistencia pasiva etc.) o activa (vgr. Insurrección, atentados, sabotajes, etc.). La sanción correspondiente sólo puede ser la represión física y, en los casos límites, el exilio y la muerte. La lógica de la dominación pura es una lógica de exterminio que apunta a la eliminación total, no solo de los rebeldes actuales, sino también de los potenciales", *ibid.*, p. 13.

El medio específico de que se vale esta modalidad del poder son las ideologías de legitimación, generadoras de consenso social, la reacción contra la autoridad es el disenso.¹¹

No podemos pasar por alto en un análisis objetivo de la realidad, que entre los medios que prevalecen en nuestra época, se cuenta el poder de *manipular el conocimiento de los individuos*, y actualmente es usual que el poder político, ejercido por una *cúpula gobernante*, se ejerza sin la sanción ni la conciencia de los que obedecen, por lo cual y debido precisamente a la *simulación*, puede creerse que haya autoridad en un gobierno, pero solo lo es en *apariencia*.¹²

La *dirección*, categoría propuesta por J. Baechler, es una forma de poder ligada a las exigencias de la división técnica del trabajo, y su medio específico es la competencia o capacidad física o intelectual.

Su figura arquetípica es el poder del capitán de navío. Durante la travesía, los pasajeros delegan en él todo el *poder* necesario para asegurar el éxito de la navegación, basados en el reconocimiento de su competencia y en el cálculo de los ventajas que en este caso reporta para todos, la delegación de poder; otros casos lo serían el abogado, el médico, el ingeniero, el contador etc. De aquí derivan lógicamente las características propias del *poder de dirección*: éste es siempre un poder delegado, en cuanto tal es temporal, reversible o revocable y circunscrito a una función bien definida, la dirección resulta de una especie de *contrato*, justificado por la necesidad de la cooperación social y por los imperativos técnicos de la división del trabajo, la reacción frente al poder de dirección es la oposición.¹³

Las modalidades de poder que distingue Gilberto Giménez, como él mismo lo precisa, solo poseen un valor analítico, ya que raras veces se encuentran en la

¹¹ "A la autoridad corresponde una forma de sumisión que puede llamarse asentimiento. En virtud de la estructura de creencia de las ideologías que lo fundan, el asentimiento suele presentarse dentro de un contexto fuertemente subjetivo que va del simple respeto al fanatismo y la obediencia ciega, pasando por la convicción y el entusiasmo. La forma de reacción es el disenso, cuyas figuras típicas son el desacuerdo ideológico, la ruptura y el cisma. En estos casos la sanción solo puede ser de orden ideológico", *ibid.*, p. 15.

¹² Cfr. C. Wright Mills, *Poder, política y pueblo*, F.C.E., México, 1973, pp. 3 y ss.

¹³ "El tipo de "obediencia" que responde al poder de dirección puede llamarse consentimiento. Este se funda en una especie de cálculo racional por el que B espera sacar un beneficio de la delegación de voluntad en favor de A. Si bien es cierto que esta delegación debe entenderse como un costo, puesto que B renuncia a la libre disposición de sí mismo, el consentimiento activo resulta, sin embargo, de una suma positiva entre este costo y la ganancia que se espera de la delegación. La reacción se llama oposición (por abuso de poder, por mala gestión, por imputación de incompetencia, etc.), cuya sanción, en el caso en que ésta sea posible, es la exclusión de los opositores", Giménez, *op. cit.*, p. 16, en el caso de una relación jurídica entre un profesionista y su cliente, estaríamos ante una revocación de mandato.

realidad en forma pura y separada. El poder real y concreto que podemos observar en diferentes escalas de la sociedad, es por lo general de naturaleza mixta y se halla articulado por formas de dominación, de autoridad y de dirección en proporciones variables. Inclusive cada una de estas modalidades de poder requiere el concurso de las otras para poder perdurar.

Como lo hacen notar varios teóricos de la ciencia política,¹⁴ Giménez, también hace una crítica de las concepciones de Max Weber sobre el poder, en cuanto que se habla de una relación puramente psicológica entre gobernantes y gobernados, reduciéndose a un mero perfil volitivo, quedando el perfil social-histórico ahogado en el elemento *naturalista fuerza*.¹⁵

Las teorías del poder que se inscriben en la tradición weberiana, como la desarrollada por J. Baechler,¹⁶ presentan un gran inconveniente: conciben el poder en términos de relaciones puramente intersubjetivas, que se concretan en la confrontación de una "voluntad dominante" - la de A- y una "voluntad dominada" - la de B- constreñida a la obediencia. A la concepción subjetivista del poder habrá que oponer, por lo tanto, una concepción que lo defina ante todo como una característica objetiva y estructural de todo sistema social basado en relaciones disimétricas (principalmente de clase). Ambos enfoques no deben considerarse como absolutamente alternativos, como se ha dicho tradicionalmente, es claro que el ejercicio del poder se manifiesta fenomenológicamente, en cualquiera de sus escalas, como una relación interpersonal entre A y B. Pero es igualmente claro que esta relación no se produce en el vacío, sino que se halla determinada por situaciones estructurales que remiten, en última instancia a posiciones objetivas de los protagonistas en la trama de las relaciones sociales y en la jerarquía de los roles institucionales. En otras palabras, el poder tiene por base y fundamento una estructura objetiva de desigualdad social.¹⁷

Las relaciones de poder no se hallan en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (procesos económicos, relaciones de conocimiento, relaciones sexuales), sino que les son inmanentes en cuanto que son

¹⁴ Cfr. Cerroni, Umberto, *Política*, ed. S. XXI, 1992, p. 173, Poulantzas, op. cit., pp. 125 y ss.

¹⁵ Cerroni, *Ibid.*, p. 174.

¹⁶ J. Baechler retoma y resume la definición de Weber sobre el poder en la fórmula "A dispone de un poder sobre B (A>B) si A se halla en condiciones de lograr o de impedir que B realice o no una acción X". En esta fórmula A y B pueden ser dos individuos (vgr. un padre y un hijo), o A un individuo y B un grupo (vgr. un patrón frente a sus obreros); o tanto A como B son grupos relacionados entre sí (vgr. un sindicato vs. Una empresa). A y B pueden representar también a Estados y sociedades enteras que pueblan la escena internacional.

¹⁷ Franco Ferrarotti, *Una sociología alternativa*, Bari, De Donato, 1975, pp. 247 y ss., citado por Gilberto Giménez, op. cit., p. 23.

efectos inmediatos de las divisiones, desigualdades y desequilibrios que allí se producen.¹⁸

Por último, Giménez se pregunta ¿cómo reabsorber la concepción subjetivista del poder dentro de una perspectiva más estructural y objetivamente, y responde: asumiendo los términos A y B de la relación $A > B$ (teoría de Baechler), no como sujetos individuales o colectivos, sino como lugares o posiciones dentro de la estructura social o institucional que pueden ser ocupadas por agentes individuales o colectivos, y que comportan independientemente de toda subjetividad, posibilidades diferenciales de acceso a los recursos de poder.¹⁹ Añadiendo a lo anterior, conforme a Umberto Cerroni, que el concepto genérico de poder, falto de referencias a las instituciones político-jurídicas estatales, definido como “capacidad de influir en las decisiones de los demás”, implica una pérdida de contacto con los procesos históricos, la cual desvía el foco de la investigación de la relación entre sociedad e instituciones políticas a la relación puramente psicológica entre gobernantes y gobernados (reiterando, posición psicociológica), donde la política es representada como una contienda voluntarista por apoderarse del monopolio de la fuerza del Estado, mediante el preponderante recurso al uso de la fuerza (ideologías, entre otras, donde predominan posturas economicistas, hiperpolíticas, reductivistas, o que se concentran en la observación de los comportamientos, entendidos como meras decisiones, y de los votos). Quedando fuera toda investigación sobre las estructuras diferenciales que caracterizan a las diversas formaciones histórico-sociales y las diferentes conexiones político-institucionales. Reduciéndose el complejo y diferenciado fenómeno del Estado, a mera máquina coactiva movida por la voluntad (arbitraria) de la élite gobernante, que desaparece la especificidad de la voluntad política como estructura normativa que hace funcionar coactivamente una regla social destinada a convocar un mínimo de consenso. Impidiendo la idea de la construcción de un sistema normativo dotado de un máximo de consenso, como se pretende que sea posible en la democracia moderna.

¹⁸ Giménez, op. cit. P. 22-23.

¹⁹ La definición de poder por referencia a “lugares” o “posiciones” estructurales, y no a “sujetos”, permite explicar un fenómeno frecuentemente observado en la historia: se puede cambiar o renovar totalmente el personal de la dominación, sin que la relación de poder varíe en lo más mínimo.

1.1.2 El poder político y el poder del Estado.

El tipo de poder que interesa a la ciencia política es el político, sobre esta categoría existen también divergencias entre los distintos autores, para algunos, todo poder es político; mientras que otros sostienen que el único poder político es el del Estado, por su carácter de entidad globalizadora que se caracteriza precisamente por disponer de un poder no supeditado a otro, por otra parte, el problema del poder es un tema central del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política.

"El primero, en tanto que disciplina jurídica, estudia el poder político en términos descriptivos y normativos partiendo de supuestos generales que se ensamblan en construcciones pragmáticas sostenidas por un orden lógico. La segunda aspira a darnos una explicación objetiva del origen del poder y de sus fundamentos, de su acción transformadora sujeta a leyes y de su institucionalización como estructura componente de una totalidad social organizada".²⁰

Andrade Sánchez conceptualiza el poder político como "aquél que se manifiesta con relación a la acción en el interior de un grupo o de diversos grupos entre sí, siempre que dichas acciones tengan un impacto, así sea mínimo, en las relaciones generales de la colectividad en la que tales grupos se encuentran inmersos".²¹ Así entendido el poder político, el mismo constituye el género y el poder político del Estado sería una especie.

Para Nicos Poulantzas, "se designará por poder - político - la capacidad de una clase social para realizar sus intereses objetivos específicos".²² Esta definición se circunscribe dentro del marco de referencia de la "lucha de clases", de una sociedad dividida en clases conforme a la cosmovisión marxista de la historia y de la realidad.²³

Dentro de la corriente marxista se entiende por poder la aplicación de diversas formas de fuerza (llegando incluso a la intervención militar) a través de cualquier medio en relación a las otras clases (grupos sociales) para conseguir o mantener un dominio económico o político, o para conquistar cualquier otro derecho o privilegio. Según Marx, el uso sistemático del poder ésta unido en la historia de la humanidad,

²⁰ Miranda Pacheco, "Crisis de poder y poder ejecutivo en Latino América", en El predominio del poder ejecutivo en Latino América, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977, p.351.

²¹ Andrade, op. cit. p. 65.

²² Poulantzas, op. cit., p. 126.

²³ Ibid., p. 126.

con la existencia de las clases antagónicas (lucha de clases), esto es, con los factores que en último término están determinados por el estado de desarrollo de las fuerzas productivas. El fraccionamiento de la sociedad en clases, en su origen, fundamentalmente, ha sido conseguido por el poder y el robo, la astucia y el engaño.

Mario Miranda Pacheco dice que: "el poder político, antes que una institución o el conjunto total de las instituciones del Estado, es una magnitud social, instituida o no, que tiene finalidades extrínsecas. Entendemos por finalidades extrínsecas aquéllas implicaciones que tiene el ejercicio del poder en la realización de los intereses específicos de las clases dominantes".²⁴

No debe confundirse el poder político con poder estatal centralizado, la historia y la antropología política demuestra que han existido espacios sociales políticamente organizados, pero sin centralización estatal. El Estado burocrático centralizado es un fenómeno relativamente moderno, cuya génesis se remonta a los siglos XV y XVI.²⁵ y ²⁶

Por otro lado, es claro que el poder político más generalizado y omnipresente es el del Estado como agrupación dentro de la cual coexisten y se relacionan los demás grupos.

En la teoría del derecho público y en la teoría general del Estado, es el poder del Estado sinónimo de poder público o poder político. Entendiendo con el mismo la instancia social que conduce (que gobierna) a la comunidad (estatal). Distinguiéndose de cualquier otro poder por varias características: su denominación, que afecta a todos los miembros de la comunidad, que es el superior común de cada uno de los miembros de la comunidad, que es unitario (por que se atribuye a la comunidad en su conjunto), es exclusivo (Kelsen), su marco geográfico es una comunidad política independiente. Aclarando que el poder político se manifiesta en comunidades políticas dependientes (municipios, departamentos, condados, entidades federativas); sin embargo, éste no es sino una instancia del poder público

²⁴ "La sociedad, en correspondencia con su grado de organización, genera "su" poder político como una suma de medios para realizar determinados intereses que, formalmente, parecen dividirse en intereses generales de "la" sociedad. Desde este punto de vista, el estudio de su naturaleza real, en sus orígenes y funcionamiento, puede darnos por resultado el objeto de esa relación social como objeto de estudio compartido por la ciencia primaria y la disciplina secundaria - se refiere a la Ciencia Política y al Derecho Constitucional respectivamente - ", Miranda Pacheco, op. cit., pp. 351-352.

²⁵ Giménez, op. cit., p.24.

²⁶ En este sentido "las cuatro causas que propiciaron la aparición del Estado moderno fueron, la centralización del poder político, la democracia indirecta, que lleva implícito el problema de la representación política, el régimen parlamentario y, por último, la unificación del derecho", Arnáiz, Amigo Aurora, Ciencia Política, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., 1994, P. 188.

que pertenece a la comunidad en su conjunto, a la comunidad soberana. Asimismo el poder del Estado es considerado irresistible, constituye una dominación en la que se manda de modo incondicionado (Jellinek, Gerber), a diferencia de cualquier otro "poder social" que se ejerce en razón de ciertas condiciones (relaciones de parentesco - ascendente -, compromisos - pactos alianzas, promesas -, etc.). De donde surge el imperium del poder público, de cuyo ámbito no se puede sustraer nadie (características de ser un poder común, supremo, independiente, incondicionado).

Con respecto al poder del Estado Aurora Arnáiz reflexiona, conforme a Heller, que "el poder del Estado se diferencia de todas las formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por el órgano estatal."²⁷

Existen en el Estado instituciones con auténticos poderes políticos a través del poder económico, el militar y el eclesiástico -ideológico-, en la lucha de clases, en los antagonismos sociales existentes y en la fundamentación económica y mercantilista de nuestra sociedad contemporánea.²⁸ Por lo cual, se reitera, al estudiar o referirnos al poder político y específicamente al poder del Estado, no debemos omitir ubicarlo en las estructuras diferenciales que caracterizan a la formación histórico-social específica y sus diferentes conexiones político-institucionales, y que, como se señaló en el apartado anterior, las relaciones de poder político estatal, no se hayan aisladas con respecto a todas las relaciones que existen en la sociedad (procesos económicos, sociales, culturales, etc.), sino que son efectos inmediatos de las divisiones, desigualdades y desequilibrios que allí se producen.

1.1.3 Estructura del poder político.

Conforme a la teoría política, entendemos por estructura del poder político en la sociedad, a la distribución efectiva del poder entre los diferentes grupos sociales y a su ejercicio efectivo a través del poder público.²⁹

El análisis que se emplea es distinto al que se refiere al ejercicio de poder por parte de las instituciones del Estado. Este lo veremos mediante el examen jurídico constitucional que nos muestra las facultades atribuidas a cada órgano, en cambio, la

²⁷ Ibid., pp. 209-210.

²⁸ Ibid., p. 211.

²⁹ Andrade Sánchez, op. cit., p. 66. Aquí se ubican los llamados factores reales del poder, ampliamente analizados en diversas obras, principalmente La democracia en México de Pablo González Casanova.

estructura real del poder en la sociedad exige constatar los distintos grados en que participan los grupos sociales particulares del poder y la configuración resultante de dicha distribución. Existen tres teorías en este campo: la elitista, la pluralista y la clasista.³⁰

Teoría elitista.

- a) Parte de la observación del hecho de que en toda sociedad existe una minoría que gobierna y una mayoría que es gobernada;
- b) La minoría gobernante monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que este le confiere, la mayoría, la clase más numerosa, es gobernada y controlada por la primera, de modo más o menos legal, más o menos arbitrario y violento, otras;³¹
- c) Hay acumulación de recursos de poder por el grupo reducido gobernante;
- d) **Gobierna a una mayoría desorganizada;**
- e) La élite dirigente, se mantiene, incorporando a sus filas nuevos miembros, generalmente los más activos y destacados de entre las masas gobernadas;
- f) Wilfredo Pareto analiza además el fenómeno conocido como "circulación de élites", que se presenta cuando una élite es sustituida por otra, cuando todo un grupo dominante que no ha sido capaz de mantener su situación de privilegio, es sustituido por otro grupo;³²
- g) El sociólogo estadounidense Wrigth Mills (mediante el análisis de la distribución del poder en Estados Unidos), descubrió que hay una vinculación entre los intereses de los grupos sociales colocados en la parte superior de la estratificación social con el poder público;
- h) Mills, distingue fundamentalmente tres grupos dirigentes cuyos intereses se refuerzan recíprocamente. Estos son los altos mandos militares, los dirigentes políticos y los dirigentes económicos;
- i) A partir de su posición en la estratificación social, los grupos colocados en los estratos superiores, en función de diversos criterios como la fuerza coactiva de que disponen, la riqueza, el poder político formal, la educación etc., se cohesionan de manera tal que sus intereses se identifican y se refuerzan los unos a los otros;
- j) Lo que conviene a una parte de la élite, conviene también a la élite en su conjunto y ello permite imponer las decisiones que les resultan más favorables, al resto de la colectividad;

³⁰ Ibid., pp. 67 y ss.. Nos dice el autor que estas teorías intentan explicar la estructura del poder en las modernas sociedades industriales y su metodología de análisis no es necesariamente aplicable a otras formas históricas de organización social.

³¹ Geatano Mosca, citado por Andrade Sánchez, Ibid., p. 67.

³² Ibid., p. 68.

- k) Existen eventuales conflictos entre los grupos que integran la élite, lo que produce tensiones, sin embargo, estas son resueltas en función del interés superior que identifica a todos sus integrantes como dirigentes reales de la sociedad;
- l) La élite tiene capacidad para imponer su sistema de valores a la colectividad a la cual domina, empleando para ello diversos medios de persuasión que mantiene a las masas convencidas de que el orden existente es el mejor posible.

Teoría pluralista.

- a) Se opone a la concepción elitista, considerando que no hay tal concentración del poder en un solo grupo social y que los intereses de los diversos agrupamientos se oponen de tal manera los unos a los otros, que sus efectos se contrarresta;
- b) Resultando que no existe un solo centro de poder en la sociedad, sino varios y el grupo que gobierna debe tener en cuenta los intereses y aspiraciones de esos diversos centros de poder (uno de los defensores de esta tesis es Robert A. Dahl);
- c) Se aduce que en las sociedades desarrolladas existe una alta movilidad social que opera en contra de la concentración excesiva del poder público.

Teoría clasista.

Se deriva del pensamiento del principal estudioso de la historia y evolución socioeconómica de la sociedad capitalista, el alemán Carl Marx, quien hace una revolución teórica y representa un avance de gran trascendencia en el pensamiento científico. En esencia, la tesis marxista sostiene que las posiciones relativas de poder están determinadas por la relación de los grupos sociales con los medios de producción, de donde se desprende a su vez el concepto de clase social, de modo que el grupo detentador de los mismos, en cualquier sociedad, se constituye en la clase dominante mientras que quienes sólo poseen su fuerza de trabajo, quedan en posición de dominados.

Existen ciertas puntos de unión entre esta tesis y la teoría de la élite. La diferencia es que la teoría elitista se fundamenta en el concepto de estratificación social (jerarquía entre grupos sociales en virtud de posición económica, rol social, cultural, etc.) para identificar la coincidencia de intereses de las capas superiores, en tanto la teoría clasista se basa en el aspecto dinámico del conflicto que opone la fuerza de trabajo, a los propietarios de los medios productivos, de esta forma la estructura del poder se condiciona por la estructura económica de la sociedad.

1.1.4 Poder y soberanía.

Las características que hacen autónoma e independiente a cada entidad política, dentro del concepto de soberanía, varían en la historia con relación a los procesos políticos e ideológicos que instauran y legitiman la soberanía, lo cual se evidencia con las múltiples y distintas concepciones de soberanía que han surgido y prevalecido en la historia.³³

“La noción de soberanía política esta, por tanto, ligada con los procesos de formación de la soberanía popular moderna y laica que diferencia al Estado nacional democrático, representativo, moderno, de cualquier otra entidad política”.³⁴

Umberto Cerroni, sintetiza,³⁵ que el proceso de estructuración de los estados modernos se desarrolla esencialmente como proceso de reivindicación y legitimación de la soberanía laica frente a la tradición religiosa y encuentra sus primeras realizaciones en Inglaterra y Francia. En Italia, sin embargo, donde las circunstancias históricas impiden (especialmente la existencia de la iglesia y de su poder temporal en medio de la península) una oportuna estructuración del Estado nacional unitario, se tienen las primeras formulaciones teóricas de la soberanía laica moderna. Dante, Bartolo de Sassoferrato y Marsilio de Padua establecen en el siglo XIV, los primeros rudimentos de la autonomía del poder político laico, de su independencia y de su legitimidad. Sobre estos rudimentos crecerá la concepción de Maquiavelo. La moderna concepción de la soberanía popular que le da la vuelta a la tradición de la investidura desde lo alto del poder político y funda la tradición democrática de la investidura popular de la autoridad.

La autoridad del Estado democrático-representativo se perfila, de este modo, como un gobierno de los súbditos instaurado por los ciudadanos (Cf. Montesquieu y Rousseau) frente al cual, por lo tanto, el pueblo es, además de destinatario de las órdenes, también el legitimador del orden jurídico.

Toma forma así, con el Estado democrático, el Estado de derecho en el cual la soberanía política se ejercita en un ámbito preciso y en el respeto de rigurosas técnicas jurídicas.

³³ Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, pp. 238 y ss.

³⁴ Cerroni, op.cit., p. 172.

³⁵ Ibid., p. 173.

Ahora bien, como se desprende de lo anterior, hay una relación estrecha entre el poder político y la soberanía, en tanto que el primero en su aplicación fáctica a producido el choque y lucha de grupos con concepciones distintas de soberanía, prevaleciendo, hasta la fecha, en el plano formal, el sentido de la soberanía popular, (más adelante retomaremos el análisis de este concepto desde la ciencia jurídica), resume Cerroni la evolución de la soberanía: La soberanía popular nace por la confluencia de los procesos de secularización y autonomización de la autoridad política y de los procesos conexos de supresión de las diferencias formales (privilegios) entre los hombres.

La formulación de la soberanía popular atrae un proceso de progresivo desmantelamiento de los privilegios y de promoción de la igualdad de los hombres, ya sea como ciudadanos o como personas. La consecuencia es que con ella conlleva la activación de un universo de individuos siempre más vasto, sea en el sentido de un reconocimiento formal de la igualdad jurídica de todos los individuos (capacidad jurídica de todos), sea en el sentido de una extensión general de la capacidad de obrar y específicamente de la capacidad política (sufragio universal, sufragio femenino, éxito de los censos electorales, disminución de la edad requerida para el ejercicio de los derechos políticos, fin de las discriminaciones políticas, religiosas, sexuales, raciales).

1.1.5 Poder y control

1.1.5.1 La función de control

En el Estado contemporáneo, el control es una función, pero es también – orgánicamente – un poder, y un poder del Estado mismo. Puede ocurrir que sus roles correspondan a más de un órgano estatal, pero ello no impide a que su imbricación lo situé junto a los demás poderes del estado.

Los “poderes” que resultan del proceso gubernamental se proyectan en las siguientes fases:

- 1.- Asesoramiento (un verdadero “poder de consulta”, según Maurice Duverger);
- 2.- Decisión (determinación de política);
- 3.- Ejecución (ejecución política),
- 4.- **Control**; y

5.- Responsabilidad (que es emergente de la **función de control**)

En líneas generales, puede sostenerse que la tradicional división tripartita orgánica de los poderes es remplazada conceptualmente por una división funcional, que corresponde mucho más exactamente a la dinámica del Estado contemporáneo.

La regla general y básica que domina a la relación entre el ejercicio del poder y su consiguiente control, es: **que a mayores atribuciones deben corresponder mayores controles**, o dicho con otras palabras, que a todo acrecentamiento de la esfera del poder estatal debe acompañar un vigoramiento de los mecanismos de control. De todo el pensamiento de Montesquieu, una de las ideas más rescatables y con mayor supervivencia es aquélla según la cual **“solo el poder contiene el poder”**.

Hay tres presupuestos para la eficaz procedencia (real y concreta) de los controles:

- a) **La independencia real del controlante con relación al controlado;**
- b) **El ámbito de lo controlado; y**
- c) **El derecho de información y publicidad de los actos estatales.**

En el primer aspecto, no existe control ahí donde no se admite la separación de los poderes; control y concentración del poder son términos que se excluyen entre sí. Por lo cual la mejor receta de control esta en una auténtica separación de poderes, pero también es necesario la vigencia del pluripartidismo y de la democracia.

La doctrina contemporánea es coincidente en sostener que la detentación de todos los órganos del poder del Estado por un solo grupo o partido importa tanto como el enervamiento y la anulación del poder (**solo quedará el hipotético remanente de un eventual, pero poco probable, control del “partido” sobre el Estado**).

En el segundo aspecto, la efectividad del control requiere que el ámbito de lo controlado tenga una dimensión suficiente y considerable como para que la legalidad de la actividad estatal no sufra brechas o excepciones de tal magnitud que conviertan en **ilusoria la etiqueta de “Estado de Derecho”**.

En toda actividad gubernamental es factible separar o distinguir entre lo discrecional y lo regulado, quedando “por lo general” el primer ámbito reservado al arbitrio político o —en su caso— al examen por los **controles políticos**, mientras que con relación al ámbito de lo regulado entran a operar los mecanismos del **control**

jurídico (que en algunos países es un control jurisdiccional o judicial). La tendencia constitucional moderna pretende acrecentar el ámbito o materia sobre la cual recae el control de tipo jurídico, por tratarse precisamente de materias regladas. Así se observa en la esfera del **derecho administrativo y del derecho constitucional**; la **marcha hacia una inclusión del mayor número de cuestiones**, incluidas las institucionales.

El tercer aspecto (información y publicidad) trasciende el problema del control, para pertenecer al plano superior de la democracia contemporánea (anteriormente, era considerado una de las notas características de la forma republicana de gobierno). **La democracia constitucional asigna especial importancia a la existencia y a la eficacia del control, ya que de este dependen en gran medida los alcances reales de las exigencias de legalidad y de previsibilidad que conforman el valor de la "seguridad jurídica"**. De donde surge la exigencia de la publicidad de los actos estatales, toda vez que **clandestinidad u ocultamiento equivale a ausencia de control**. En cuanto al derecho de información ("derecho a los hechos"), comprenden no solo el acceso al conocimiento de las medidas estatales, sino también el derecho a contar con juicios o estimaciones valorativas acerca de tales hechos cuyo conocimiento, difusión y crítica dan lugar al enriquecimiento o nutrición de una opinión pública.

La democracia esta protegida por el control, y el control requiere la existencia del pluralismo. Sin embargo, la propaganda (entendida como la difusión o propagación de ideas u opiniones) antidemocrática, hábilmente digitada, manipuladora, prejuiciante, con sus efectos puede neutralizar, contaminar, el mínimo de racionalidad social que se requiere para la vigencia de la democracia. Señala Alf Ross³⁶ que:

"la propaganda apunta directamente a los instintos; estando probado que la sugestión emotiva, obedeciendo a normas de psicología colectiva, es mucho más eficaz que las apelaciones objetivas a la razón. Por efecto de la propaganda, se puede cambiar la expresión de una voluntad popular "verdadera" por otra voluntad popular "sintética" y frente a este riesgo, la mejor forma de salvaguardia esta en inmunizar a la población contra la propaganda, desarrollando en ella un sentido crítico que constituya la mejor inmunización contra la infección espiritual inducida por la sugestión propagandista", un sentido crítico y pensante, que asuma, a través de la educación y la acción, añadiría.

³⁶ Citado por Jorge Reinaldo Vanossi, et. al., El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas, editorial Labor, S. A., Barcelona España, 1978, p. 24.

1.1.5.2 La representación política.

El voto se utiliza a través de consultas como medio de decisión colectiva (las llamadas formas semidirectas de democracia: referéndum, plebiscito, revocatoria, etc.), pero es a través de las elecciones de autoridades, o sea, cuando el sufragio (derecho político activo) es utilizado como medio para elegir, cuando opera como un medio de control. Ya que en la ratificación o renovación de un cuadro de gobernantes, la "elección" implica una "decisión" y ello es así con más razón aún, cuando las alternativas son antinomias de los partidos políticos que ocupan el poder, son una manifestación del control, propia de los regímenes representativos: **la práctica de la representación política de tipo ecléctico conlleva al ejercicio del control por los destinatarios del poder y sujetos de la ciudadanía. En un sistema representativo el nivel de efectividad de la democracia depende de la fuerza del control que el pueblo pueda ejercer sobre sus representantes, antes, durante y después de las elecciones.** Por ello encontramos que la relación entre democracia y control se localiza en el principio y en la práctica de la representación política.

La palabra representación deriva de "representar" y quiere decir "presentar de nuevo" (re-presentar) o traer alguna cosa o alguien que no está presente. En la doctrina italiana Giovanni Sartori da dos acepciones del vocablo representar:

1ª La representación como representatividad, es decir, como semejanza o imitación entre la cosa y su consiguiente versión, una homogeneidad, por lo cual basta con que el representante sea "uno como nosotros", donde no es necesaria la elección a través de un proceso eleccionario, puede extraerse un "representante" del conjunto, valiéndose de una elección unipersonal o un sorteo V.gr., un petitorio de alumnos que forman parte de un mismo curso, o casos semejantes de compactación en pequeña escala.

2ª La representación como responsabilidad, o sea, como vinculación o ligámen que obliga a uno con respecto a otro en una relación (a través de una elección, donde la responsabilidad es una consecuencia inmediata de la función de control). Este segundo aspecto es el más importante de la cuestión, por lo cual el modo de garantizar eficazmente una responsabilidad en el gobierno debe ser considerado como objeto central de los diversos esquemas de representación.

De donde concluimos: **el desglose y eficacia entre la representatividad y la responsabilidad o el control sobre los gobernantes no se da solo en el mero acto**

de designación (voto en un proceso electoral) sino que requiere como presupuesto la verificación periódica del consenso del pueblo, y el control real y eficaz de la población antes, durante y después de las elecciones.

“El control supone el funcionamiento cabal de la democracia representativa; y a la vez, dicho control es el presupuesto inexcusable de la responsabilidad constitucional”,³⁷ política, administrativa, penal y civil del funcionario, servidor público o representante popular.

1.1.5.3 Poder y democracia constitucional.

Jorge Reinaldo Vanossi³⁸, profesor de la Universidad Nacional de Buenos Aires, resume en forma sintética el lugar y las significación de la democracia dentro del poder público. El constitucionalismo decimonónico se caracterizó por que en sus protagonistas campeaba la idea de hacer **“todo por el pueblo y para el pueblo, pero sin el pueblo”**. En ese tiempo, el punto de equilibrio que supone todo sistema constitucional estaba situado más cerca del “liber” que del “demós”. Y son numerosos los ejemplos que se encuentran en los textos constitucionales característicos: elecciones de segundo grado o indirectas, voto calificado o desigual, renovación escalonada o gradual de los poderes electivos, prohibición del reeleccionismo ejecutivo, etc.

El constitucionalismo del siglo XX traslada aquél punto de equilibrio hacia el “demos” (pueblo). La tónica dominante está dada por la combinación de las expectativas de participación con la nota de fuertes liderazgos. Así se revela en las técnicas adoptadas por los sistemas constitucionales: predominio de las elecciones directas y abandono progresivo de las elecciones de segundo grado, tendencia al “decisionismo” eleccionario (fulaño fue “plebiscitado”, el pueblo se “pronunció”, etc., son expresiones muy ilustrativas al respecto); la institucionalización del sufragio para la decisión (formas semidirectas de democracia); supresión de elecciones intermedias; reeleccionismo; partidocracia.

Sin embargo, el problema de fondo no cambia: radica siempre en la constante y perpetua opción entre la autocracia y la democracia, sin perjuicio de la adopción de otros términos que envuelven la misma opción en sus propios significados, por ejemplo monocracias y pluralismos democráticos.

³⁷ Ibid., p. 26.

³⁸ Ibid., pp. 17 y ss.

La distinción entre democracia y autocracia, apunta primariamente al método de creación del derecho y, a través de éste, de la voluntad social. En este sentido nos apegamos a la idea de Kelsen³⁹, quien dice que la democracia es una forma de estado en la que **"... la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo"**.⁴⁰

Es decir que hay democracia cuando el ordenamiento emana del consenso, cuando las normas generales se establecen con la **participación, representación e intervención de los gobernados**; en cambio, hay autocracia cuando el orden jurídico es impuesto por la sola voluntad del detentador del poder y sin la participación, representación e intervención de los destinatarios de ese poder.

Las características de la **autocracia** son en suma: hay una creación del derecho por la sola voluntad de los detentadores del poder, se observa una alta concentración del poder, todo conduce a la **ilimitación final del poder** (ya sea formal -juridicamente - o materialmente), es natural el predominio de la coerción, exhiben una gran **ausencia de control**, se motoriza sobre los carriles del partidismo o del **unipartidismo**, conduce necesariamente a una "integración política total", en la que se cumple tarde o temprano la previsión de Georges Burdeau⁴¹, en el sentido de que la "simbiosis" del partido y el Estado desemboca en el totalitarismo y compele a la conspiración forzosa, ya que no hay otras "reglas" del juego a ser utilizadas.

En contrasentido, a la **democracia** la caracteriza que intervienen los destinatarios del poder, se encuentra distribución y separación de los poderes; supone límites demarcatorios entre el poder del Estado y la órbita de la sociedad, tiene mayor gravitación el sustento en el consenso, el **control** marca uno de los resortes fundamentales para la subsistencia, solo se concibe el pluripartidismo como secuencia lógica del pluralismo general del sistema, apunta y se conforma con una integración política parcial.

La democracia constitucional y pluralista asegura, por lo tanto y como vías propias de su desenvolvimiento, la expresión del disenso, la posibilidad de organizar ese disenso y la perspectiva cierta de una alternancia en el poder; se procura la máxima competición y la mínima conspiración; busca la paz. Debe subsistir la

³⁹ Citado por Vanossi, *Ibid.*, p. 18.

⁴⁰ Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, p. 134.

⁴¹ Citado por Vanossi, *Ibid.*, p. 19.

convicción generalizada de que las “reglas del juego” admitan la posibilidad de que la minoría de hoy pueda convertirse en la mayoría de mañana, y viceversa.

En conclusión la opción entre democracia y autocracia es, en última instancia la antinomia entre el principio mayoritario y el principio minoritario, al que también se conoce como el **principio de las minorías calificadas**. En esta cuestión entra en juego la relación entre dirigentes y dirigidos; planteada su naturaleza de tal manera que o los dirigentes son inmanentes a la comunidad –caso de la democracia –, o son trascendentes a la comunidad –en el caso de la autocracia–, tal como afirma Kelsen.

Las autocracias modernas admiten diversas clases de titulares o sujetos, pero esa diversidad tiene el común denominador de pertenecer o enrolarse al principio minoritario, ya sean que la autocracia se apoye en el predominio de un hombre carismático (líder o conductor), una raza superior, una clase dominante, **un partido único**, un jefe armado o **una cúpula gobernante**.

Siendo requisitos de vida de la democracia las libertades de expresión y de asociación, puesto que sin ellas el principio mayoritario perdería su sentido. La libertad de discusión es la base de la autonomía que caracteriza a la libertad política: debe ser amplia e indivisible. Lo anterior teniendo presente la distinción entre el plano formal y el fáctico, para acceder a una democracia real y participativa.

1.2 El poder público en la teoría jurídica.

Nos dice Ignacio Burgoa⁴² que el Estado tiene una finalidad genérica (ejem. el bien común) que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y espacio. Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica.

Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, los cuales participan de sus atribuciones esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad.

⁴² Burgoa, op. cit., p. 256 y ss.

En virtud de dichos atributos el poder público, como poder de imperio, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado.

Sin embargo, pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, el poder público no es un poder soberano porque forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen, ni contra el propio orden jurídico de cual dimana.

Es pertinente aclarar que si bien el Estado no es soberano en lo que concierne al desempeño del poder público, sí ostenta ese atributo como persona colectiva suprema frente a otros Estados, que forman la geografía política, por cuanto que ninguno de ellos debe injerirse en su régimen interno ni afectarlo por modo alguno.

Rolando Tamayo y Salmorán⁴³ precisa que en un sentido más restringido “poder público” (o, las más de las veces, en plural: “poderes públicos”) son expresiones que, aunque implicando el poder político, designan, más bien, las instituciones concretas a través de las cuales el poder se manifiesta y funciona. El poder del Estado no puede actuar sino a través de ciertas instituciones más o menos permanentes (instancias sociales claramente identificables). De esta manera “orden público” equivale a “órgano del Estado” y en ciertos contextos, a “administración pública”. De ahí que el poder público, en su organización, estructura y fines, esto es, el derecho político, sea el objeto de la dogmática del derecho público, no es sino una doctrina de los poderes del Estado, de sus órganos, de sus funciones, de sus competencias, de sus obligaciones.

1.2.1 Poder Constituyente.

La doctrina constitucional reserva el calificativo de “constituyente” para el órgano creador de la Constitución de un orden jurídico denominado Estado (ya se trate de uno nacional, o bien, de una entidad federativa en el caso de un sistema federal).

Tomando en cuenta que, estrictamente, la Constitución de un orden jurídico puede ser producida a través de un acto o de un conjunto de actos, de uno o varios individuos, directamente encaminado a tal efecto, o bien, a través de un

⁴³ Rolando Tamayo y Salmorán, et. al., Diccionario jurídico mexicano, UNAM, editorial Porrúa, S. A., México, 1993, pp. 2448-2449.

procedimiento consuetudinario de creación -por ejemplo en aquéllos Estados que no cuentan con un documento solemne denominado "Constitución"-, "Poder constituyente", pues, es aquél que crea una Constitución y, en este sentido, organiza la comunidad, cualquier tipo de comunidad, en cualquier tiempo y en cualquier ámbito geográfico.⁴⁴

El órgano constituyente es el órgano que determina a los demás órganos del Estado (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y es esta característica la que lo distingue de los órganos constituidos.⁴⁵

1.2.1.1 Fines del Poder constituyente.

Se considera inescindible el poder constituyente de la soberanía. En cuanto al fin o finalidad del poder constituyente, lo es:

"la creación de una Constitución que, como ordenamiento fundamental y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la técnica de diferentes variables ideológicas de carácter político, económico o social"⁴⁶.

Es decir, como históricamente se ha visto, el grupo social que se impone o prevalece después de un conflicto es el que organiza una asamblea constituyente:

"...en efecto, mediante el ejercicio de su poder soberano, el pueblo puede romper violenta o revolucionariamente, como de hecho ha sucedido con frecuencia innegable, un régimen jurídico, político o socioeconómico que no se adecuó a sus aspiraciones o que sea obstáculo para su progreso en los más importantes aspectos de su vida...persiguiendo el objetivo de construir un sistema jurídico en cuyas normas fundamentales se plasman los designios populares, se apunten las soluciones a los grandes problemas que afectan a los sectores humanos mayoritarios y se indiquen las medidas para satisfacer las necesidades y carencias colectivas... Ahora bien, si la

⁴⁴ Jesús Orozco Henríquez, *ibid.*, p. 2436.

⁴⁵ "...nos encontramos con que el órgano constituyente tampoco cuenta con una naturaleza distinta o con un poder - como frecuentemente lo pretende la dogmática constitucional - cualitativamente mayor al de cualquier otro órgano constituido; su única diferencia es que el órgano constituyente determina a todos los demás órganos estatales", *ibid.*

⁴⁶ Burgoa, *op. cit.*, p. 247.

soberanía reside en el pueblo, o como dijera Rousseau y Sieyès, en la nación⁴⁷, el poder constituyente sólo a él pertenece⁴⁸.

Como se desprende de las disertaciones anteriores, la finalidad esencial o de trascendencia histórica primordial del poder constituyente, estriba en crear un orden jurídico fundamental - o Constitución- que se proyecte a la consecución o fijación de objetivos políticos, sociales y económicos que se sintetizan en principios ideológicos básicos recogidos en las normas constitucionales (cfr. Artículos 3,27,28,123, de la Constitución de 1917).

1.2.1.2 Poder constituyente y órgano constituyente.

Debido a la imposibilidad práctica de reunir a toda una comunidad para debatir y elaborar su Constitución y otros factores como la hegemonía de un grupo social, estado de guerra, etc., **el ejercicio del poder constituyente se deposita** en un cuerpo, compuesto de representantes populares, que recibe diversas denominaciones, como por ejemplo Congreso o Asamblea Constituyente; sin pasar por alto que es factible que un individuo pueda elaborar una Constitución en ejercicio del poder constituyente en cuyo caso ya no se hablaría de asamblea; y cuya misión única consiste en elaborar una constitución a nombre del pueblo.

La distinción entre asamblea constituyente y poder constituyente lo será entonces, en que el primero es el órgano a quien el ejercicio o la actualización de dicho poder se confía, entrega o asume por sí mismo, y el segundo la actividad o fuerza soberana de darse una constitución.

“Por este motivo, los títulos de legitimidad del congreso o asamblea constituyente y de su obra derivan de la relación directa que exista entre él y el pueblo, o sea, de la auténtica representación popular que tal organismo ostente. Sin esa relación o faltando esta representación, la obra constitucional, por más perfecta que se suponga, tendrá un vicio ostensible de origen: su carácter espurio o ilegítimo⁴⁹”.

⁴⁷ Hay que aclarar que el Doctor Burgoa utiliza como sinónimos pueblo y nación.

⁴⁸ Burgoa, op. cit., p.249.

⁴⁹ ibid., p. 251.

1.2.1.3 Límites al poder constituyente.

Para los fines del presente trabajo retomo la distinción entre limitaciones jurídicas y aquellas otras limitaciones que no tienen ese carácter (políticas, económicas, sociales, culturales etc.).

Respecto a las primeras, algunos tratadistas consideran que su existencia implicaría una "condradictio in terminis", cabe señalar como apunta el jurista Ulises Schmill,⁵⁰ la posibilidad de que se presenten tales limitaciones de conformidad al orden interno o revolucionario o al orden externo o internacional.

En cuanto al orden interno (consiste en un orden provisional que tiende al establecimiento de un nuevo orden jurídico definitivo), puede llegar a establecer limitaciones jurídicas al órgano constituyente del orden jurídico que lo suceda y en cuyo caso la Constitución emanada de este último encontraría su fundamento jurídico positivo en una Constitución históricamente anterior y que correspondería a la del orden revolucionario.⁵¹

Sin embargo, tales limitaciones jurídicas⁵² previstas por el orden revolucionario previo generalmente no establecen medios de control para su observancia, por lo que en caso de desobediencia por el pretendido "órgano constituyente", éste apela en última instancia a los miembros de la propia comunidad, del pueblo, en tanto destinatarios del orden jurídico, los que a través de sus actos decidirán si producen o no el nuevo orden jurídico propuesto, dependiendo de lo cual aquellos individuos adquirirán o no el carácter de órgano constituyente. "Así pues, pudiera darse el caso de que las limitaciones jurídicas previstas por el orden interno o revolucionario para el órgano constituyente originario posterior carecieran de eficacia alguna"⁵³.

⁵⁰ Ulises Schmill, El sistema de la constitución mexicana, 2ª ed., Textos universitarios, México, 1977, p. 95, citado por Orozco, op. cit., p. 2439.

⁵¹ "En este sentido, cabría mencionar que el Congreso Constituyente de 1856 no fue más que un órgano constituido por normas emanadas de la organización revolucionaria establecida bajo el Plan de Ayutla (y posteriormente, del Plan de Acapulco), cuyo artículo 5º dispuso que el congreso respectivo se ocuparía exclusivamente de "construir a la nación bajo la forma de república representativa popular", por lo que el órgano constituyente de 1856 se vio jurídicamente imposibilitado de establecer, por ejemplo, una monarquía hereditaria. Asimismo, el órgano constituyente de Querétaro de 1916-17, se encontraba determinado por el orden revolucionario previo y, entre otras cuestiones, debió sujetarse al proyecto de Constitución reformada presentado por Carranza, de conformidad a lo dispuesto por el decreto del 14 de septiembre de 1916, que adicionó al Plan de Guadalupe (cfr., Schmill, pp. 95-97)", *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

En cuanto al orden externo o internacional (cf. Schmill), las limitaciones jurídicas al órgano constituyente originario, se circunscriben al ámbito espacial (territorio) de validez de las normas constitucionales, es decir al territorio fijado internacionalmente, así como a respetar todos los tratados de ese carácter celebrados por los regímenes anteriores y, en general, sujetarse a todas las normas vigentes del derecho internacional, so pena de los conflictos internacionales que surgirían de su transgresión o inobservancia.

Por último en cuanto a las limitaciones históricas, sociales, políticas etc. (lo son del poder constituyente en la medida que limitan al órgano constituyente) son de extrema relevancia en los casos específicos que la historia registra, en tanto que son los factores reales que determinan causalmente el contenido de cierta constitución y condicionan el éxito de la obra del constituyente.

1.2.2 Poderes constituidos.

A través de la expresión “poderes constituidos” se hace referencia a aquéllos órganos estatales establecidos directamente por la Constitución de un orden público. La noción de “poderes constituidos” surge en oposición a la de “poder constituyente”. Como se mencionó en el apartado anterior, el “poder Constituyente” tiene supremacía sobre los constituidos, respondiendo a una necesidad lógica,⁵⁴ y actúan con diferencia de tiempo y funciones. Siendo así que los “poderes constituidos” son creados por el “Poder Constituyente” a través de la Constitución, dotándolos de competencia y estableciendo sus limitaciones, siendo su función la de gobernar en los términos y límites previstos por la propia Ley Suprema.

Hay que precisar qué entendemos por gobernar. Si los “poderes constituidos” se materializan a través de varios y distintos órganos, el conjunto de estos órganos del Estado integran su gobierno, tomando éste concepto en su sentido lato, según el

⁵⁴ Esto es, que cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos, no pudiendo estos alterarla de alguna forma alguna la ley que los creó y dotó de competencia, surgiendo así la característica de rigidez de la Constitución. Además el maestro Tena Ramírez nos dice que: “La teoría de la separación de los tres poderes de Montesquieu (que también tuvo su primera aplicación práctica en suelo de Norteamérica), además de plantear ya de por sí la división del poder público, presupone lógicamente, la necesidad de un poder más alto que marcara a cada uno de los tres órganos su respectiva competencia”, Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, S. A. México, 1996, pp. 12-13.

cual, por “gobernar” se entiende “mandar con autoridad”⁵⁵ o “regir”. Conforme a esta amplia acepción, la idea de gobierno se aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado, pues se “manda” o “rige” tanto en la actividad administrativa como en la legislativa y jurisdiccional y tan gobernante es el órgano administrativo como el legislativo y judicial.⁵⁶

Por otra parte, los diversos sistemas jurídicos establecen por lo general las llamadas garantías constitucionales, cuya función es controlar la constitucionalidad o regularidad de los actos de los órganos constituidos y demás órganos en quienes estos deleguen alguna función.

En la “parte orgánica” de nuestra constitución se determinaron los órganos supremos del Estado, sus relaciones, competencias y los procesos fundamentales de creación de las normas jurídicas, y en la “parte dogmática” se determinó los límites a la competencia de dichos órganos.⁵⁷ Es preferible hablar de órganos y no de “poderes” constituidos, ya que en realidad no se trata de que haya distintos “poderes” independientes entre sí, sino que existe un solo poder y lo que se divide es el ejercicio en diferentes órganos.⁵⁸ “Los órganos estatales son, pues, entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público. Hay entre el órgano y el Estado una relación inextricable, en cuanto a que aquél no puede actuar per-se, es decir, con prescindencia o sin referencia ineludible a la entidad estatal. Los actos del órgano son actos imputables al Estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste. El órgano se comporta siempre mediante una conducta atribuida al Estado, el cual, por hipótesis necesaria, actúa a través de él”.⁵⁹

1.2.3 Poder revisor de la Constitución

La doctrina constitucional distingue entre un “poder constituyente originario” (explicado en el párrafo señalado con el inciso A) y un “poder constituyente derivado, permanente, poder revisor u órgano revisor de la Constitución”.

⁵⁵ Usando el vocablo “autoridad”, como institución con poder formal, en referencia al órgano y no al atributo de autoridad en su sentido expuesto anteriormente.

⁵⁶ Burgoa, op. cit., p. 262.

⁵⁷ “...en tanto que en ellas se fija el contenido que de modo necesario deben tener las normas jurídicas o el que no pueden tener y que corresponde a los derechos humanos fundamentales”, Orozco, op. cit., p. 2450.

⁵⁸ Cfr., artículo 49 de la Constitución vigente y Burgoa, op. cit., pp. 257 y ss.

⁵⁹ Ibid., p. 259.

El llamado “poder constituyente derivado o permanente”, o más correctamente, órgano revisor de la Constitución, se refiere al órgano competente para reformar total o parcialmente la Constitución sancionada anteriormente por el Poder Constituyente.

Las disposiciones que adicionan, modifican o derogan la Constitución, en vez de ser formuladas por los órganos legislativos ordinarios a través de su procedimiento habitual de trabajo, son expedidas ya sea por órganos especialmente reunidos (asambleas electas con tal finalidad, cuerpo electoral interpelado necesariamente mediante referéndum, etc.), o bien por los órganos legislativos ordinarios, pero con procedimientos más elaborados y complejos (los llamados procedimientos dificultados: reuniones de las dos cámaras en sesión conjunta, necesidad de mayorías calificadas en cada una de ellas, aprobación de la legislatura federal y de las locales, aprobación reiterada en el tiempo o en posteriores legislaturas, etc.).⁶⁰

De la distinción anterior se deriva la diferencia entre “constituciones rígidas” (las que son modificables sólo mediante procedimientos complejos), y “constituciones flexibles” (aquellas modificables a través del procedimiento legislativo ordinario).

1.2.3.1 Reformas a la Constitución en México.

En nuestro país, el orden jurídico presenta ambas clases de órganos constituyentes: por una parte el llamado “poder constituyente originario” (el último corresponde al Congreso Constituyente reunido en Querétaro desde fines de 1916 a principios de 1917), y por otra el órgano revisor de la Constitución, conforme al artículo 135 constitucional, que se compone por el órgano legislativo federal y todos los órganos de las entidades federativas, requiriéndose que el proyecto respectivo de reforma constitucional sea aprobado por una mayoría calificada de votos de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por una mayoría absoluta de las legislaturas estatales.

Por otra parte, en cuanto a la rigidez de la Constitución mexicana de 1917, existe la salvedad relativa a la reforma de nuestra Constitución en su aspecto geográfico, esto es, que para la admisión de nuevos estados de la unión federal, por ejemplo, adquiere el carácter flexible, ya que su artículo 43 puede ser reformado igual que la legislación ordinaria, de conformidad al art. 73, fracción I de la

⁶⁰ Orozco, op. cit., p. 2437.

Constitución, por lo que en este caso el órgano revisor de la Constitución y el legislativo federal ordinario coinciden, situación similar se presenta en los casos de arreglo definitivo de los límites de los estados cuando no hay diferencias contenciosas entre éstos conforme al artículo 73 fracción IV constitucional, o del cambio de residencia de los "supremos poderes" de la federación, conforme al artículo 73 fracción V constitucional.

Sin embargo, nuestra Constitución adquiere un carácter todavía más rígido que el previsto por el artículo 135, cuando se trata de formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, conforme al artículo 73 fracción III de la Constitución.

1.2.3.2 Límites al órgano revisor de la Constitución.

El constituyente originario (o poder constituyente) puede establecer ciertas limitaciones jurídicas en cuanto a su competencia del órgano revisor, para adicionar, modificar o derogar la Constitución escrita - las llamadas normas pétreas que se contemplan en algunos sistemas jurídicos -⁶¹, igualmente se le puede conferir una competencia ilimitada para reformarla, como ocurre con la Constitución mexicana de 1917.⁶²

En relación a esta última situación, existen dos corrientes, los que opinan que el órgano revisor de la Constitución tiene límites en cuanto al alcance de sus facultades reformativas y los que opinan lo contrario.⁶³

El Dr. Ignacio Burgoa sustenta que la facultad de adicionar o reformar la Constitución (procedimiento de revisión constitucional según Maurice Hauriou), únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuran dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la ley fundamental se establezcan sin afectar en su esencia a unos o a otros.⁶⁴ Esto es, **el órgano revisor no "debe" alterar los principios torales de diverso carácter ideológico en que la Constitución se sustenta.**

⁶¹ Cfr., Tena Ramírez, cita como ejemplos las constituciones griegas, checoslovaca, francesa, e italiana, op. cit., p. 55.

⁶² Orozco, op. cit., p. 2439.

⁶³ Tena, op. cit., pp. 49-50 y 52.

⁶⁴ Burgoa, op. cit., p. 253.

Sin embargo, éste mismo autor manifiesta que puede suceder que la misma Constitución prescriba su alteración esencial y que ésta la encomiende a determinados órganos constituidos, o que, inclusive, autorice a éstos para expedir una nueva Constitución.⁶⁵

Estas consideraciones plantean un problema de trascendental importancia que estriba en determinar la vía o el medio que el pueblo puede utilizar para realizar esa potestad.

Las formas como estos objetivos pueden lograrse son generalmente las de derecho y las de hecho. Dentro de las primeras se comprende el referéndum popular (manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo, a través de una votación). Además, en la misma Constitución puede disponerse que los órganos que ostenten la representación popular convoquen, bajo determinadas condiciones, a la integración de un congreso o asamblea constituyente para el efecto de que el pueblo, por conducto de los diputados que elige, se de una nueva ley suprema, sin que constitucionalmente se prevean cualesquiera de las dos formas mencionadas, el poder constituyente del pueblo - según Burgoa - sólo puede actualizarse mediante la revolución.⁶⁶

Lo cierto es que el plebiscito y el referéndum no existen en México y menos un mecanismo de convocatoria a una Asamblea Constituyente y tampoco creo que a falta de las dos vías mencionadas solo reste la revolución, en el sentido de cambio violento, armado, que le atribuye el Dr. Burgoa, y por otra parte el art. 135 constitucional, establece el procedimiento para las reformas a la Constitución otorgando facultades ilimitadas al órgano revisor legislativo.

Felipe Tena Ramírez, opina que a falta de acotación expresa en nuestro texto constitucional el "constituyente permanente" puede llevar a cabo por vía de adición o reforma cualquiera modificación a la ley suprema. **El art. 39 constitucional establece "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" por lo que ese derecho debe entenderse como absoluto, a menos de admitir que existen preceptos en la Constitución que no alcanzan a ser modificados ni siquiera por el mismo pueblo que los "consignó" en la ley suprema.**

⁶⁵ Ibid., p. 254.

⁶⁶ Ibid.

Si hay autores que exigen de la potestad del órgano revisor ciertos preceptos, es precisamente por que consideran que su derogación o reforma incumben al poder constituyente del pueblo, no porque estimen que tales preceptos son inmutables.⁶⁷

Por otra parte el mismo Tena Ramírez, nos dice que hay dos inconvenientes a su tesis que, aduce, no provienen de ella misma, sino del defecto de organizar la función constituyente en la forma en que lo hace el artículo 135, los defectos consisten en:

Primero; las cámaras federales y locales, integrantes del órgano constituyente, no se forma por individuos designados para una función constituyente, lo cual requiere aptitudes distintas a las del legislador ordinario, de ese modo la voluntad de los electores no tiene por objeto la designación de representantes constituyentes. Además de que los legisladores ordinarios pueden convertirse en cualquier momento, por su sola voluntad, en constituyentes, los electores tampoco tienen la oportunidad para aceptar o no el acto reformativo de unos representantes no designados expresamente para ese objeto.

En **segundo término:** “la facilidad de realizar las reformas en un solo proceso, dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores, sino también permite la prodigalidad de las reformas, que hasta la fecha alcanzan en la Constitución de 17 un número excesivo”.⁶⁸

Efectivamente el llamado poder revisor de la Constitución, como prácticamente ha sido hasta hoy, posee facultades ilimitadas de reformar nuestra constitución. Sin embargo es necesario resaltar las dos observaciones que hace Tena Ramírez y reformar el artículo 135 constitucional ya sea haciendo más riguroso el procedimiento reformativo a través de la participación más amplia y directa del pueblo en el mismo, pudiendo ser a través del referéndum, y la erección de una asamblea constituyente específicamente elegida para el caso. Refuerza lo anterior y lo justifica, la gran cantidad de reformas que a padecido nuestra constitución - de acuerdo a las “necesidades políticas” sexenales - hasta 1997,⁶⁹ y toda vez que, como

⁶⁷ Tena, op. cit., p. 56.

⁶⁸ Ibid., p. 61.

⁶⁹ Los artículos reformados en cada periodo presidencial son: con Alvaro Obregón, siete; Plutarco Elías Calles, dieciséis; Emilio Portes Gil, dos; Pascual Ortiz Rubio, dos; Abelardo L. Rodríguez, diecinueve; Lázaro Cárdenas, doce; Manuel Avila Camacho, trece; Miguel Alemán Valdés, quince; Adolfo Ruiz Cortines, dos; Adolfo López Mateos, nueve; Gustavo Díaz Ordaz, diecisiete; Luis Echeverría Álvarez, veinticinco; José López Portillo, veintisiete; Miguel de la Madrid Hurtado, cuarenta y tres; Carlos Salinas de Gortari, treinta y cinco; y

lo demuestra la realidad objetiva, la prodigalidad de reformas a la Constitución, que han aumentado en el llamado periodo político económico-neoliberal, obedecen a un presidencialismo exacerbado; la inmensa mayoría de reformas a la Constitución, por no decir que todas, han sido propuestas por el titular del ejecutivo federal en turno, es necesario, además, acentuar el control del Congreso de la Unión, a través de su participación realmente activa y propositiva en el proceso reformativo.

Para concluir esta referencia al poder revisor, veamos que nos dice el propio Tena Ramírez respecto a posibles soluciones al problema planteado líneas arriba: la Constitución de 24 eludía los inconvenientes de la actual al definir que un Congreso examinaría las reformas propuestas por las legislaturas y sería el Congreso siguiente en que las aceptara o no. De esa suerte al elegir a los miembros de ese segundo Congreso, los electores sabían no tan sólo que sus representantes iban a desempeñar la función constituyente, sino también que esta función tendría que referirse precisamente a las reformas propuestas por las legislaturas y examinadas por el anterior Congreso. El sistema en vigor fue obra “impredictada” del constituyente del 57. El proyecto primitivo consignaba un sistema complicado, en el que intervenían sucesivamente el voto del congreso, la publicación de la reforma en los periódicos, el voto de los electores, la formulación de la reforma por el Congreso y, al final, el voto definitivo del pueblo en los comicios siguientes. Rechazado por “lento” el procedimiento, la comisión presentó otro, imitación del de la Constitución del 24, el que también fue rechazado porque “alteraba el régimen representativo” al consultar al pueblo acerca de las reformas. Acaso “fatigada” la asamblea por las arduas discusiones que había provocado el punto a debate, no tuvo inconveniente en aceptar, por 67 votos contra 14, el tercer proyecto, que vino a ser el artículo 127 de la constitución de 57, igual al 135 actual, salvo ligeras correcciones de forma.⁷⁰

“La comisión y el congreso se decidieron de ese modo por uno de los dos sistemas que para ser reformada establece la constitución norteamericana, el más malo de los dos a decir de Rabasa”.⁷¹

“El constituyente de 57 adoptó en toda su fuerza el principio representativo para las revisiones constitucionales, como manifestación tal vez de prudente desconfianza hacia la intervención directa de la soberanía, que presupone una adecuada preparación cívica. Con ello rechazo toda forma de apelación directa al pueblo,

apenas en los dos años de gobierno (1994-96) del actual titular del ejecutivo, Ernesto Zedillo Ponce de León, a reformado treinta y siete artículos de la Constitución. De los ciento treinta y seis artículos de la Constitución, únicamente treinta y ocho no han sido reformados.

⁷⁰ Zarco, Historia del congreso constituyente, pp. 560, 590 y 608, citado por Tena, op. cit., p. 61.

⁷¹ *Ibid.*, p. 62.

como el referéndum y el plebiscito, que por las mismas razones de entonces no sería aconsejable en nuestros días”⁷² proponiendo que a falta de consulta inmediata al pueblo, conviene pensar en la forma que más se le aproxima recurriendo al sistema implantado en 1824 que da intervención en las reformas a dos congresos sucesivos.⁷³

1.2.4 El control como función institucional

El concepto tradicional del control parlamentario ha sido definido:

“como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese”.⁷⁴ Así se entiende el control como expresión de señorío o dominio de una institución por otra.

Así la doctrina clásica del control parlamentario, plantea que en Europa existe una dependencia del Parlamento por parte del gobierno y éste requiere la confianza de aquél para su mantenimiento. El control en Europa y América es distinto. Y si a doctrina clásica considera que quedan excluidos los actos que carecen de la posibilidad de ser sancionados por el sujeto controlador, se dejaría fuera de la misma a los sistemas presidencialistas de América.

Es necesario distinguir el control jurídico del poder y el control político del mismo, el primero asegura la sumisión del legislador al propio Derecho y otorga al ciudadano un medio de reacción ante los actos antijurídicos llevados a cabo por el poder; el segundo se fundamenta sobre la base de que la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo en una estructura democrática y dividida del poder estatal, cerrando la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado.

Características del control político.⁷⁵

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Rubio Llorente, Francisco, “El control Parlamentario”, en Revista Parlamentaria de Habla Hispana, Madrid, No. 1, Cortes Generales, 1985, pp. 93 y 94; citado por Pedroza de la Llave, Susana, El control del gobierno: “Función del Poder Legislativo”, INAP, México, 1996, pp. 25-26.

⁷⁵ Pedroza, *ibid.*, pp. 30-31.

1. Los sujetos que lo realizan son órganos, autoridades o sujetos de poder que tienen potestad jurídica, es decir, una atribución prevista por el Derecho, por lo que es un control institucionalizado, ejem.: el Parlamento, Asamblea o Congreso; el cuerpo electoral etc., prevista por el Derecho, por lo que es un control institucionalizado, ejem.: el Parlamento, Asamblea o Congreso; el cuerpo electoral etc.

2. El control se realiza sobre el órgano al que le es imputable cierta actividad que efectúa y que puede ser un acto político determinado, una actuación política general o una norma.

3. La valoración de la conducta del órgano controlado se lleva a cabo atendiendo a la libre voluntad política del sujeto controlador, fundada principalmente en la Constitución, y a las razones de oportunidad políticas. Así el control puede ser preventivo, permanente o a posteriori.

4. La crítica y valoración de las actividades públicas, son los elementos del control político.

5. El control puede operar de manera indirecta, como sucede usualmente, y su consecuencia será el desgaste del gobierno o de la mayoría que lo sustenta, influyendo en el cuerpo electoral, materializándose en las votaciones electorales.

6. El control político en los sistemas de gobierno presidencial, se manifiesta sobre la base de que, en estos países, los poderes tienen como características: proceder de la elección popular, desempeñar funciones distintas, establecer relaciones entre sí de coordinación e igualdad, y respetar la función propia de los demás. Pretendiendo asegurar que los centros de poder se limiten.

Los efectos del control político recaen sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana.

Por ello el control del Legislativo sobre el Ejecutivo implica conocer la actividad del gobierno, valorarla, verificarla, fiscalizarla, comprobarla, autorizarla, evaluarla, revisarla o examinarla, así como expresar opiniones al respecto y trasladarlas a la opinión pública, esto es al pueblo.

Los órganos del Estado pueden ser, en cuanto a la causa normativa de su creación.⁷⁶

- a) Constitucionales u originarios, aquéllos que se prevén en el derecho fundamental o Constitución, adscribiéndoles alguna de las funciones en que se desarrolla el poder público y señalándose, dentro de ellas, su competencia.⁷⁷
- b) Legales o derivados, su implantación y la fijación de su competencia se determinan por un acto legislativo ordinario.

Por lo que respecta a su composición los órganos pueden ser:

- a) Individualizados, que pueden ser a su vez originarios o derivados, su integración la absorbe una persona que se denomina funcionario o servidor público.
- b) Colegiados, que también pueden ser originarios o derivados, se compone de varios sujetos que actúan compuesta y colectivamente en ellos, sin que tales sujetos, aisladamente considerados, los representen ni, por tanto, bajo la misma consideración, realicen las funciones que tienen normativamente encomendadas.⁷⁸

Control intraorgánico

Por otra parte, los órganos del Estado, principalmente por lo que respecta a la función administrativa y a la jurisdiccional, se encuentran colocados, dentro de cada una de ellas, en una situación jerárquica,⁷⁹ de tal manera que unos ordenan o dirigen y otros ejecutan los actos decisorios en que el ejercicio funcional se manifiesta. Se presenta así, la **jerarquía**, entendida como vínculo que liga a las unidades que integran toda organización estatal, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia que les da estabilidad y cohesión, de donde se desprenden varias facultades⁸⁰ entre las que destacaremos las siguientes:

⁷⁶ Burgoa, op. cit., p. 261.

⁷⁷ "La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo. El concepto de competencia, usado en Derecho Público, es similar al de capacidad, que se usa en Derecho Privado, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar", la diferencia radica en que la capacidad es regla y la competencia es excepción, los particulares pueden hacer todo lo que no este prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza. Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de derecho administrativo, editorial Limusa, México, 1989, p. 79.

⁷⁸ Burgoa, op. cit., p. 82.

⁷⁹ Delgadillo, op. cit., p. 82.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 83.

a) **Facultad de vigilancia.**- La potestad que tienen los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores. A través del ejercicio de esta facultad se pretende garantizar la debida realización de las funciones y conductas de los funcionarios o servidores públicos.

b) **Facultad disciplinaria.**- Posibilidad del superior jerárquico para sancionar a los inferiores por el quebranto a las obligaciones que les impone la función pública.⁸¹

c) **Facultad de revisión.**- Posibilidad del superior jerárquico para revisar los actos realizados por el inferior, a fin de aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos.

Estas facultades, se pueden considerar modalidades de una función de control institucional al interior de los órganos estatales, así por ejemplo, el profesor Humberto Delgadillo nos dice que las características particulares que presentan los órganos de la administración permiten clasificarlos de acuerdo a lo siguiente:

a) De acuerdo a sus elementos personales, en órganos unipersonales o monocráticos, y órganos pluripersonales o colegiados.

b) De acuerdo a la función que desarrollan se clasifican en órganos activos, consultivos y de control, los primeros son los que emiten la voluntad de la administración, creando situaciones jurídicas concretas e individualizadas. A través de estos órganos se realizan los más importantes actos administrativos, que pueden ser de decisión y de ejecución.

Los órganos consultivos emiten declaraciones de juicio, asesoría y opinión, pero no deciden ni ejecutan, su dictamen, sólo sirve para reforzar u orientar el criterio de los órganos activos.

Los **órganos de control** tienen como finalidad comprobar la debida actuación de los demás órganos administrativos y la de sus servidores públicos. La actividad de control que realiza la administración pública puede ser presupuestal, de legalidad y disciplinaria.

El **control presupuestal** consisten en vigilar que el presupuesto asignado a los órganos de la administración sea debidamente ejercido, de acuerdo con los lineamientos, prioridades y requisitos que el régimen jurídico establece.

⁸¹ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El control de legalidad tiene como fin garantizar a los particulares que no se emitan actos que violen sus derechos.

El control disciplinario procura evitar una indebida actuación de los servidores públicos, imponiendo, en su caso, las sanciones a que haya lugar.⁸²

1.3 Teoría de la división de poderes

1.3.1 Precursores y realizadores de la doctrina

En la época clásica del siglo IV a.n.e.; a partir del momento en que se constituye la polis griega y emerge con esplendor el pensamiento, basado en una filosofía profundamente humana, que procura el bienestar del ciudadano griego como fin primordial, el pensamiento puesto en movimiento al surgir Tales de Mileto, Tucídides, Eurípides, y muchos otros grandes pensadores que iluminan la historia del hombre, como ejemplos del arte y la cultura alcanzado por los griegos de su tiempo, y en ese ámbito de esplendor intelectual, Aristóteles (384-322 a.n.e.), nos ofrece las primeras enseñanzas plenas de sentir filosófico y social.

Aristóteles al hacer una crítica sobre el Estado utópico de Platón, plantea que todo punto de partida en la teoría política ha de tomarse en base a la justicia, la virtud y la ética, pero indefectiblemente sobre una realidad humana, no en ficciones deformantes de la verdad, y en la firmeza de sus principios y solidez de su estructuración doctrinaria encuentra los elementos donde ha de fundamentarse el Estado.

Aristóteles nos habla de una división de funciones, no de poderes, toda vez que el poder es unívoco e indivisible; la sustenta bajo el criterio de que el gobierno de todo Estado debe dividirse en tres partes:

Aquella a cuyo cargo están las deliberaciones sobre los negocios públicos, en los cuales el Estado controla la decisión con plena soberanía en asuntos como la guerra y la paz, las alianzas y ruptura de los tratados, elabora las leyes, fiscaliza las cuentas y pronuncia las sentencias de muerte, destierro y confiscación.

⁸² Delgadillo, op. cit., p. 79.

Al ejercicio de las magistraturas, en manos de una o varias personas o parte en uno y parte en otro, incumbe el derecho de deliberar y ordenar.

Por último existen los tribunales, que han de ser elegidos, ya sea por todos los ciudadanos o por los de una clase determinada, y en esta diferencia se contiene la idea de preparar a un grupo de ciudadanos, con objeto de capacitarlos debidamente para el desarrollo de función tan importante.

Esta división en forma tripartita sobre la función pública, debe aplicarse por igual a todo Estado, cualquiera que sea la forma de gobierno adoptada (recordemos que Aristóteles clasifica las formas de gobierno en puras e impuras - monarquía, república, tiranía, aristocracia, oligarquía y democracia -) y por ello cabría afirmar: en todo sistema político solo a través de una división de funciones puede lograrse el equilibrio del poder estatal, como procedimiento único para evitar la arbitrariedad y el despotismo.

En la época de Alejandro (356-323 a.n.e.), fundador del Imperio Helenístico, se rompe la distinción entre griegos y bárbaros, y con ello las ideas cosmopolitas de la filosofía estoica se tornan diferentes con el sometimiento del Imperio Persa al espíritu griego, mezclando la cultura y espíritu en una conciencia universal occidental, desapareciendo la polis con la caída de Atenas, surgiendo una serie de monarquías militares. Sin embargo el pensamiento aristotélico es recogido por Polibio de la ciudad de Megalópolis (207-125 a.n.e.), quien trataba de aplicarlo en Roma, con objeto de impulsar las instituciones romanas y frenar el poder autócrata del imperio. Cicerón (106-43 a.n.e.) sigue a Polibio, donde considera se encuentra la única forma de equilibrio del poder público, carente en Roma, donde al déspota solo interesa la obtención del poder y la perpetuación de su ejercicio.

En la pugna por el control absoluto del poder, en plena Edad Media, los señores sólo se unen en causas comunes a sus intereses, y al desaparecer estos vuelven a sus formas de ejercicio, con lujo de tiranía y crueldad, aprovechando y fomentando el oscurantismo popular que impide evocar las doctrinas griegas y con ello las posibilidades de un mundo de más amplios horizontes. Rigurosa historia en la que el orbe se debate por largos siglos, donde los débiles no tienen derecho a la vida ni al sustento, mientras los déspotas y clases dominantes sólo procuran por su propio beneficio, hasta ser despojadas por otras más poderosas.

Santo Tomás de Aquino (1225-1274) retoma la doctrina aristotélica y la incorpora a la Suma Theológica, al año siguiente de su muerte nace Marsilio de Padua (1275-1343), autor del Defensor Pacis, donde los romanistas encuentran la

defensa contra los canonistas, en la lucha entablada desde el siglo XI, en relación a la separación de los poderes terrenales y los eclesiásticos, y al exaltar los valores de libertad y respeto a la dignidad humana, Padua requiere el freno del poder a fin de evitar el abuso del monarca y elaborar una división de las funciones públicas, en forma bipartita, legislativa y ejecutiva, fundamentada en un equilibrio referido a la propia actividad.

En el renacimiento Nicolás Maquiavelo (1469-1527) estudia exhaustivamente al Estado como arte, y en sus dos obras más importantes, *El Príncipe* y *los Discursos de la Segunda Década de Tito Livio*, elabora todo un tratado de la concepción del Estado de su época, y con ellos procura enseñar al príncipe la forma como debe gobernar, afirmando que el Estado es estrictamente político, carente de cualquier directriz moral o ética.

En la etapa histórica de John Locke (1672-1704), la lucha entre romanistas y canonistas ha terminado, y al conceptuar al Estado con más claridad, más cercano al sentir actual, adopta la división de poderes aristotélica y elabora su propia teoría, con base en la creación del poder legislativo, ejecutivo y federal, como freno único al abuso del poder y autoridad del príncipe, y en su obra, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, expone su doctrina. Proporciona al Estado moderno los elementos de democracia indirecta y constitucionalismo, investiga los problemas del universo partiendo del hombre y la sociedad e influye en Diderot, Voltaire, Montesquieu y varios pensadores de la Ilustración, en la experimentación individual, y de ese modo se desenvuelve empíricamente en el desarrollo de la idea sobre la experiencia del pasado, con lo cual intenta evitar caer en el error de sus antecesores.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778), en su obra *El Contrato Social*, habla de la teoría de la división con un matiz distinto, le otorga un sentido de colaboración a la división de las funciones, y para el ejercicio de la democracia, sobre todo por medio de la representación política, es fundamental. Teoría que se incorpora al federalismo mexicano e introduce en sus normas fundamentales.

1.3.1.1 El siglo de las luces.

El empirismo de Locke consiste en sostener que no hay otra realidad que la de la experiencia y ésta sólo consiste en un mundo material, independiente del sujeto. Todas nuestras ideas, según Locke, provienen de la experiencia de la percepción sensorial y de la introspección.

En el siglo XVII, Inglaterra fue el centro de la filosofía política, con la revolución de 1688 y la publicación de las obras de Locke, se cierra medio siglo de producción original en el ámbito del conocimiento de lo social.⁸³

Es en Francia donde, a partir del desarrollo del pensamiento característico del siglo de las luces y de la creciente decadencia que caracterizó los últimos años del largo reinado de Luis XIV, tiene lugar un importante renacimiento de la problemática política y social. Es así como los estudios sobre la Ilustración suelen acotar su desarrollo entre la Revolución Inglesa de finales del siglo XVII y la Revolución Francesa del siglo XVIII, época de enorme valor intelectual que se difundió por la mayor parte de los países de Europa Occidental.

El modelo dominante en la ciencia del siglo XVII fue el matemático, a raíz del nacimiento de la ciencia experimental, el ideal de filósofos y científicos –Galileo y Descartes, por ejemplo- había sido edificar un saber fundado sobre nuevas técnicas racionales, válidas ya no sólo en el campo de las ideas abstractas, sino en el terreno de las experiencias concretas, la “época de la razón”.

La noción de “razón” representa el punto unificador del discurso teórico desarrollado en los siglos XVII y XVIII. En tanto que el discurso científico y filosófico de tales siglos busca diferenciarse de las contingencias del saber cotidiano precientífico y de los prejuicios religiosos de la Edad Media, la razón se convierte en su punto unitario y central.⁸⁴

El modelo dominante en la ciencia del siglo XVIII es el mecanicista - en particular el sistema newtoniano-, el que será imitado en todos los ámbitos del conocimiento. No se renuncia a la aplicación de las técnicas de las matemáticas a las propiedades reveladas por los sentidos: lo que puede decirse debe enunciarse en términos casi matemáticos, pues un lenguaje menos preciso puede llegar a ocultar falacias y oscuridades. Pero sí se renuncia a la idea de que la única explicación posible se lleva a cabo vía deducción de axiomas evidentes de suyo según reglas fijas, pruebas de consistencia interna y métodos a priori. Por ello resultó

⁸³ Yturbe, Corina, Charles de Montesquieu, UNAM, México, 1987, p. 27.

⁸⁴ “La Ilustración ni siquiera llega a preguntarse qué es la razón, por lo que en ninguna parte encontraremos una definición estricta de esta palabra. Sin embargo, su uso siempre fue fructífero en la construcción de explicaciones sobre el mundo, y por ello los filósofos de ambos siglos – XVII y XVIII – se preocuparon más por establecer su método que por conocer su naturaleza. La razón, intrínsecamente humana es el fundamento de la ciencia y la filosofía en tanto que es ella la encargada de revelar la verdad y denunciar el error”, *ibid.*, p. 12, así definiremos la razón como facultad o acto de discurrir, argumentar o demostrar lo que se aduce en apoyo de una idea, motivo o causa, siendo también un orden y método.

imprescindible el desarrollo del cálculo de probabilidades.⁸⁵ Así, contra la construcción de sistemas deducidos de ideas innatas o de principios evidentes de suyo, los modelos del siglo XVIII serán - en lugar de Descartes, Leibniz o Spinoza - Newton y Locke, quienes negaban la existencia de líneas innatas y partían de hipótesis de que el conocimiento tiene su origen en los datos sensibles y en la experiencia, se busca otro concepto de la verdad y de la filosofía, que obra camino hacia la construcción de un discurso orientado hacia la generalización de la experiencia racional. Es decir, la razón ya no tendrá como objetivo realizar síntesis especulativas con la forma de grandes sistemas cerrados, sino que se le concibe como ejercicio de conocimiento progresivo de los hechos.

Ya no se trata de buscar el orden, la legalidad, "la razón" como regla que se puede captar y expresar antes de los fenómenos; más bien, es en éstos, en los hechos, en la forma como se encuentran vinculados, donde se pueden encontrar sus leyes y sus causas: la observación es lo dado, y el principio o la ley, lo buscado.

El cambio filosófico que tuvo lugar a partir del siglo XVII resulta incomprensible si no se toma en cuenta una serie de transformaciones de la vida social, en particular el desplazamiento de la forma de producción artesanal, propia de la época feudal, y el surgimiento de una producción mercantil, característica de un capitalismo incipiente. Si consideramos que hay una relación estrecha entre el modo de pensar de una época y la vida concreta de los hombres donde se desarrolla esta modalidad del pensamiento, un estudio de la filosofía de la Ilustración, podría partir del análisis de la actividad más importante de la burguesía moderna: la actividad económica. Al poner en evidencia las articulaciones internas entre las ideas esenciales de la Ilustración y el desarrollo de una sociedad basada en el intercambio de mercancías, los motivos de la filosofía del siglo de las luces - la libertad de comercio, la revisión del sistema fiscal, la abolición de los privilegios del clero y la nobleza, la divulgación de la cultura - aparecerán como expresiones de las aspiraciones de la burguesía.

"Así, en La Ilustración y la Sociedad Actual, Goldman empieza por mostrar el nexo entre el desarrollo de la economía de mercado, en la que el individuo aparece como fuente autónoma de sus decisiones y de sus actos, y la Ilustración, considerada como una de las grandes corrientes del pensamiento individualista, para el que la conciencia de ese mismo individuo es la fuente primera del conocimiento y de la acción. Después muestra como cada una de lo que él llama las "categorías mentales" de la Ilustración (contrato, igualdad, tolerancia, universalidad, libertad, propiedad)

⁸⁵ *Ibid.*, p. 18.

corresponden a la estructura del intercambio - de mercancías -, núcleo de la sociedad burguesa moderna".⁸⁶

No hay que olvidar que la Enciclopedia⁸⁷ nace en el momento en que nace la economía política: los fisiócratas franceses, al sostener que la riqueza de una nación está en la producción agrícola, y el economista inglés Adam Smith, al afirmar que la riqueza no sólo está en la agricultura sino que proviene de la producción industrializada, les hicieron ver a los enciclopedistas la importancia de la producción de bienes y el poder del trabajo humano en la multiplicación de las riquezas. Esta revolución ideológica refleja las mutaciones económico-sociales del siglo XVIII. La unión entre trabajo manual y filosofía se produce cuando el capitalismo y la burguesía desplazan al sistema feudal.

1.3.1.2 Montesquieu.

Charles-Louis de Secondat, más tarde Barón de la Brede y de Montesquieu, nace el 18 de enero de 1689, en el castillo de la Brede, cerca de Burdeos, Francia, su familia pertenecía a la nobleza, sin por ello poseer una gran fortuna. Como veremos, Montesquieu siempre defenderá sus raíces nobles: pretendía elevar la aristocracia francesa a una posición similar a la inglesa, recomendando la separación de poderes, en Francia. Además siempre sostuvo que la libertad estaría mejor asegurada ahí donde hubiera una aristocracia poderosa que limitara la tendencia despótica tanto del monarca como del pueblo.

Las raíces de la teoría política de Montesquieu estarían en principio, en las ideas de Locke, Montesquieu identifica el quehacer de la ciencia mucho más con el empirismo que con el racionalismo cartesiano; aun cuando a veces parece pensar que el conocimiento fáctico tendría que quedar enmarcado en principios más abstractos y absolutos, conserva a lo largo de toda su obra el espíritu de sus trabajos de juventud basados en las técnicas generales de la experimentación y la observación.⁸⁸

⁸⁶ Ibid. p. 15.

⁸⁷ La Enciclopedia o Diccionario razonado de las ciencias, de las artes y de los oficios, concebida y dirigida por Diderot y d'Alembert, instrumento de los pensadores franceses en su lucha contra las ideas tradicionales. "Resulta claro que aún cuando en la Enciclopedia no se encuentra ningún plan directamente político, esto es, los enciclopedistas no tienen como objetivo concreto la conquista del poder, el hecho de estar dirigida a establecer los fundamentos teóricos de una interpretación burguesa y científica del mundo, le da una orientación política: si bien no se trataba de hacer la revolución, sí se la estaba preparando", *ibid.*, p. 23

⁸⁸ *Ibid.*, p. 32.

El punto de partida de Montesquieu es el supuesto de que la política y la historia pueden ser objeto de una ciencia; contienen una necesidad racional (natural) que la ciencia debe descubrir. Esta preocupación por las regularidades es lo que lo acerca a la concepción moderna de la ciencia, alejándolo definitivamente de la tradición medieval. En el estudio de los hechos sociales su propósito principal era la búsqueda de leyes del desarrollo social e histórico, y los hechos particulares se convierten en el medio para alcanzar la comprensión de las formas y tendencias generales. Así, busca apartarse de los prejuicios - principio de la religión y de la moral - abriendo el camino real de la ciencia, entendiendo que la tarea de ésta última no se agota en la descripción y clasificación de los hechos: la ciencia los interpreta y explica, para la cual requiere, justamente, de "principios" a partir de los cuales sea posible encontrar el orden determinado de los fenómenos. En su obra *Del Espíritu de las Leyes*, Montesquieu no se limita, por ello, a describir las leyes o las costumbres de los pueblos, sino que siempre trata de descubrir los orígenes y las razones de las distintas instituciones. De aquí que su radical novedad frente a los teóricos que lo precedieron, los cuales parecían tener el mismo objetivo de estudio - la historia entera de los hombres, explicando los usos y las leyes de todos los pueblos del mundo, tanto las sociedades particulares en periodos históricos concretos, como el conjunto de las sociedades en la historia -, no sólo está en haberse planteado como objeto las sociedades concretas y no las sociedades en general, sino en el método que utiliza, dado dicho objeto. Montesquieu busca descubrir leyes basándose en los hechos.

Su obra *Del Espíritu de las leyes*, debe ser visto como el primer intento serio de aplicar el método de las ciencias naturales al ámbito de lo histórico-social y por ello como un antecedente muy importante en la constitución de una ciencia social.⁸⁹ **Su contribución radica fundamentalmente en tres puntos: su concepción de las leyes, su clasificación de las sociedades en tipos y de la historia como conjunto de elementos interrelacionados que constituye un todo.**⁹⁰

Antes de ver la óptica de Montesquieu en relación a la división de poderes, tema central de este apartado, considero pertinente mencionar someramente la concepción de Montesquieu de lo que llama el espíritu de la leyes. En efecto, Montesquieu define a las leyes como "las relaciones derivadas de la naturaleza de las

⁸⁹ "... es una obra difícil de analizar. Por una parte ...pretendía que su filosofía política tuviera una alcance universal...y sin embargo, la mayor parte de su obra tiene como punto de partida y objetivo, el estado de cosas en Francia, lo cual lo lleva a generalizar sobre la base de datos insuficientes. Por otra parte, la obra en si no presenta ningún plan: no solo se trata de una obra desorganizada, con una enorme cantidad de cosas irrelevantes, sino que además no es difícil encontrar inconsistencias internas entre lo que propone como "principio" y el uso real que hace de éste en su análisis", *ibid.*, p. 35.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 36.

cosas".⁹¹ Le da a las leyes el sentido que éstas tienen en el estudio de la naturaleza, esto es, en la física; es decir, las entiende como encadenamientos de causas y efectos, cuya necesidad no depende ni de la voluntad divina ni de la humana, sino de las cosas mismas; se trata de una relación inmanente a los fenómenos, cada uno de los cuales tiene leyes que corresponden a su naturaleza. A lo largo de sus análisis no deja de insistir en que las diversas y contradictorias leyes que rigen la vida de los hombres no fueron dictadas por una divinidad, ni son fruto del azar; más bien, **las leyes sólo son comprensibles si se les vincula con su contexto**, dependen del clima, de la ubicación del país, de la extensión y riqueza del territorio, de la fertilidad del suelo, del tipo de vida de sus habitantes, de la población, de sus costumbres y creencias, **dependen, en una palabra, de un espíritu general del cual llegan a formar parte**. La tarea que se propone Montesquieu consiste, justamente, en establecer con el máximo rigor posible, la naturaleza de esos nexos: "Examinaré todas esas relaciones, que forman en conjunto lo que yo llamo Espíritu de la leyes".⁹² Distingue, así, entre las leyes y su espíritu e insiste en la importancia de no confundirlos: "no voy a tratar de las leyes, sino del espíritu de las leyes, espíritu que consiste en las relaciones que pueden tener las leyes con diversas cosas".⁹³ Estas relaciones constituyen un medio cuya coherencia interna y singularidad hacen que una sociedad difiera de otra o que difiera de sí misma en distintos momentos de su historia. Aquí, una de las aportaciones de Montesquieu a la filosofía política y a la sociológica se encuentra en la manera como analiza las relaciones entre las leyes de una sociedad y su tipo de gobierno, clima, religión, costumbre, economía, etc. El enfoque teórico a partir del cual se realiza dicho análisis parte de la idea de que cada sociedad posee sus propias leyes, costumbres, modos de vida particulares, y difiere de la tesis según la cual existe una ley natural externa, superior a las leyes positivas. Sin embargo, a pesar de ser incompatibles con su propia teoría, Montesquieu no abandona por completo la teoría de la ley natural. Y por otra parte dice que el buen legislador debe conocer las leyes que gobiernan a los hombres y formular las leyes positivas de acuerdo con ellas: "*se trata de una llamada al legislador, para que éste, avisado de las ilusiones de la conciencia común, crítico de esta conciencia ciega, se rija por la conciencia ilustrada del sabio, es decir, por la ciencia... se trata pues, de transferir las adquisiciones de la ciencia a la propia práctica, corrigiendo los errores y la inconsistencia de la práctica*".⁹⁴

Ahora bien, por otra parte, Montesquieu manifiesta siempre una enorme preocupación por la moderación, por el equilibrio, como única posibilidad de que el

⁹¹ El espíritu de las leyes, capítulo I.1, p. 3, citado por Yturbe, *ibid.*

⁹² Montesquieu, *ibid.*

⁹³ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁹⁴ Althusser, Montesquieu: la política y la historia, pp. 43-44, citado por Yturbe, *ibid.*, p. 38.

gobierno - cuyo poder siempre tiende al abuso- se mantenga dentro de ciertos límites, sin atentar contra la libertad política de los ciudadanos. Esto aparece con mayor claridad cuando afirma que la libertad política implica cierta distribución de poderes separados. Su estancia en Inglaterra y en Holanda le habían mostrado, en efecto, que **la libertad política no depende de una virtud moral, sino que es un resultado de la buena organización de los poderes del Estado, es decir de su separación rigurosa.** La Constitución inglesa, que tiene como objeto la libertad política, será el modelo de Montesquieu. Gran parte de las ideas de Montesquieu sobre este punto no sólo provienen de la observación de la vida política en Inglaterra y del estudio de su Constitución, sino de la lectura del tratado del gobierno civil de Locke, es decir Montesquieu se basa fundamentalmente en una teoría sobre la Constitución inglesa cuya principal virtud era, a sus ojos, evitar el peligro del absolutismo o del despotismo.

La separación de los poderes es una teoría según la cual en un gobierno deben distinguirse el poder legislativo (las cámaras baja y alta), el ejecutivo (el rey y sus ministros) y el judicial (el cuerpo de magistrados), asegurándose la independencia de cada uno de ellos. Se trata en efecto, de una "teoría del equilibrio de los poderes; tan bien dispuestos que el propio poder resulte el límite del poder, resolviendo así de una vez para siempre el problema político que se reduce enteramente al uso y al abuso del poder".⁹⁵ A pesar de las apariencias, Montesquieu no defiende una separación real entre los tres poderes, sino una combinación de ellos. El espíritu feudal de Montesquieu se transparenta en este análisis que busca tener por resultado el balance de los poderes: por un lado, el poder judicial es descartado. "De los tres poderes (...), el de juzgar es casi nulo"; de los dos que quedan, "el poder legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro elegido para representar al pueblo". **El verdadero problema para Montesquieu, es entonces, el problema político de la relación de fuerzas entre estas tres fuerzas concretas, entre tres potencias: el monarca, la nobleza y el "pueblo".**

Esta muy lejos del pensamiento de Montesquieu la idea de una sociedad cuyo equilibrio interno garantizaría igualdad de oportunidades y la misma seguridad para todos. Por el contrario, Montesquieu piensa en términos de un orden jerárquico, de una monarquía feudal, la cual constituye el ideal que salvaría a Francia. La libertad y la seguridad tendrían que estar en manos de los nobles, los cuales deben conservar todos sus privilegios, ya que la nobleza es considerada como una fuerza moderadora, única capaz de impedir que se desarrolle un gobierno despótico o popular, de consecuencias fatales: "De tal suerte que los nobles estarán al

⁹⁵ Althusser, *ibid.*, p. 118, Yturbe, *ibid.*, p. 47.

abrigo del rey y del pueblo en su vida, en sus familias y en sus bienes. No se podrían asegurar mejor las condiciones de perenidad de una clase decadente a quien la historia arrancaba y disputaba ya sus viejas prerrogativas”.⁹⁶ Así, según esto el **gobierno moderado defendido por Montesquieu es aquél donde queda garantizado “el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: rey, nobleza, pueblo”,⁹⁷ y donde el reparto se hace con ventaja para la nobleza.**

“El problema de la separación de los poderes, visto con cuidado, no es tanto un problema jurídico relacionado con la legalidad, como uno político y social, relacionado con el parti pris de Montesquieu. Al pasar del análisis de la separación de tres poderes abstractos al reparto del poder entre tres fuerzas concretas, Montesquieu vuelve a defender, desde otro lugar teórico, su decisión política a favor de la nobleza, al igual que en el caso del análisis de los tipos de gobierno, de su crítica del despotismo y defensa de la monarquía. Aún cuando en todos los análisis busca describir, apegándose a lo que para él es la realidad, con el fin de salvaguardar la objetividad de su obra, los principios de los diferentes gobiernos o las virtudes de un gobierno “moderado”, Montesquieu no puede ocultar sus preferencias; si bien es cierto que no debe valorarse su teoría en términos de su posición de clases, sería un error ignorar la determinación ejercida por ella en su teoría política y su método de análisis en general”⁹⁸.

1.3.2 Proyección en la ley y análisis de la división y predominio de poderes

Las ideas de Montesquieu sobre la separación de los poderes, a pesar de que en ellos no se contemplaba en realidad una separación absoluta de los tres poderes, sino un aparente equilibrio de las potencias que se reparten el poder,⁹⁹ ejercieron una enorme influencia en las luchas liberales tanto en América como en Francia. El eco de las ideas de Montesquieu es claro en la declaración sobre los derechos del hombre y de los ciudadanos de 1791 y en las constituciones americana y francesa de finales de siglo y de 1848, así como en las constituciones de América Latina.¹⁰⁰

⁹⁶ Althusser, *ibid.*, p. 126, Yturbe, *ibid.*, p. 48.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Cfr. Althusser, *op. cit.*, pp. 131-132, y Chevalier, *op. cit.*, p. 131, citados por Yturbe, *op. cit.*, p. 48.

¹⁰⁰ “Para una reseña de la influencia de Montesquieu en América Latina, a través del peso de su teoría en las Constituciones, véase el estudio preliminar de Daniel Moreno a Del Espíritu de las Leyes, editorial Porrúa, S.A., pp. XXIV-XLIV, con todo, la teoría de la separación de poderes se mostró impracticable en Francia durante la Revolución francesa”, *ibid.*, cfr., Monique Lions, El poder legislativo en América Latina, UNAM, México, 1978.

1.3.2.1 La división de poderes en México

En el primer párrafo de su artículo 49, nuestra actual Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. El principio de la división de poderes contenido en la Constitución mexicana se comprende y percibe mejor si conocemos como este principio del Estado de Derecho, ha sido concebido en el constitucionalismo mexicano.

La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de soberanía con la de la separación de poderes. El artículo 11 decía: "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". La concepción de 1814 se adecua a la teoría de Montesquieu, el artículo 44 señaló: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano, se crearán, además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de supremo tribunal de justicia (poder judicial)".

El poder o corporación predominante fue el legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional, al normar el artículo 107, entre sus competencias: "Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones". En este sentido; se afirma que el ejecutivo fue "un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo tribunal".¹⁰¹

El artículo 9º del Acta Constitutiva de la federación, en 1824, decía: "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".

Este artículo 9º es de capital importancia, pues marca el cauce que desde aquel entonces han seguido todas nuestras normas fundamentales respecto al principio de la separación de poderes. En tal sentido están los artículos correspondientes en la Constitución de 1824 (artículo 6º), en las bases constitucionales de 1835 (art. 4º), en los proyectos constitucionales de 1824 (en el proyecto de la mayoría, art. 5º, y en el

¹⁰¹ Carpizo, Jorge, en Diccionario jurídico..., op. cit. p. 1177.

de la minoría, art. 27), en las bases de organización política de 1843 (art. 5º), en la Constitución de 1857 (art. 50), y en la Constitución de 1917 (art. 49).¹⁰²

Toda nuestra historia constitucional, salvo la Constitución de Apatzingán de 1814, como se menciona, no acepta la tesis de la separación de poderes - poderes independientes-. La tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un solo poder: El Supremo Poder de la Federación, el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y únicamente en 1836 se dividió en cuatro.

En efecto, las bases constitucionales de diciembre de 1835, establecieron en su artículo 4º: “el ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”. Y de aquí la idea que se detalló en la segunda ley constitucional de 1836: la creación del Supremo Poder Conservador.

Así la Constitución conservadora de 1836 estableció un órgano compuesto por cinco personas, y al que trató de dar facultades muy amplias. El artículo 12 de la segunda ley le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la corte de justicia; excitado por el ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el presidente debía renovar su gabinete, otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; calificar las elecciones de senadores.

Ahora bien, conforme a la redacción de nuestra actual constitución, cada rama del poder – los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial – es creada por la propia constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer.

Pero la propia Carta Magna construye la colaboración entre las ramas del poder, a través de dos medios principales: a) haciendo que para la validez de un acto se necesite la participación de dos poderes y b) otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos.¹⁰³

¹⁰² Cfr. Tena Ramírez, Felipe, Leves fundamentales de México, editorial Porrúa, S.A., México, 1997.

¹⁰³ Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 219.

La confusión de poderes - delegación de facultades de un órgano a otro- la prohíbe expresamente la Constitución, al señalar que no pueden reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una persona. Sin embargo, nos dice Jorge Carpizo,¹⁰⁴ que salvo en los cinco casos que la constitución señala, dos de los cuales se encuentran indicados en el propio artículo 49: a) el art. 29, y b) el segundo párrafo del art. 131. Es decir, en esos casos y con los procedimientos que la propia constitución señala, el presidente de la República puede legislar.

Antes de pasar al siguiente apartado finalizamos con la reflexión del Dr. Carpizo:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio”... es una fórmula que proviene del liberalismo y afirmamos que es falsa, porque generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominancia. Así, en 1857, el órgano predominante fue el legislativo, y de 1917 a nuestros días es el ejecutivo. En la actualidad la fórmula liberal subsiste únicamente a título de disposición técnica en el cumplimiento de las tareas gubernamentales”.¹⁰⁵

1.3.2.2 División y predominio de poderes.

El maestro de la Universidad Complutense de Madrid, Carlos de Cabo Martín,¹⁰⁶ nos dice que la doctrina de la división de poderes presenta, en su balance histórico, unos niveles críticos impropios de su aceptación y extensión general y de su conversión en uno de los principios técnico- políticos básicos del constitucionalismo occidental desde su consagración dogmática en el artículo 16 de la Declaración Francesa de 1789. Las reflexiones de Carlos de Cabo nos conducen a conclusiones significativas sobre la función que realmente ha cumplido el principio de “la división de poderes”. Estructura su crítica en primer lugar en el objeto de análisis, que se centra en un presupuesto implícito en el principio - de división- : la separación de los poderes supone su igualdad, y éste - se dice- es un supuesto irreal y contradictorio. **La igualdad de poderes no es posible:**

¹⁰⁴ Carpizo, op. cit., p. 1178.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Carlos de Cabo Martín, en El control parlamentario..., op. cit., pp. 71-82.

Primero: Porque la hace imposible la evidente desigualdad de las funciones. La ley se consagra como la instancia superior, hasta tal punto que, precisamente, las funciones ejecutiva y judicial solo cabe en el marco subordinado de la ley. **Y ésta supremacía de la función conlleva necesariamente la del órgano.** "El titular de una función no puede ser verdaderamente dueño de su ejercicio si ésta, por su naturaleza, queda subordinada a otra, pues ello implica inexorable y automáticamente el control de ésta sobre aquélla y, por tanto, de un órgano sobre el otro".¹⁰⁷

Segundo: La unidad estatal - se afirma- repugna a la igualdad de los poderes. En todo Estado debe haber un órgano supremo. Jellinek, sobre todo, lo puso claramente de manifiesto,¹⁰⁸ si bien las constituciones - que adoptan el principio- presenta a las tres potestades como estrictamente separadas y en manos de tres clases de titulares iguales, lo cierto es que admiten, por encima de esas potestades y titulares, la existencia de un poder superior (que es el poder constituyente) y la primacía de una voluntad inicial (que es la voluntad del pueblo).

Resulta, pues, que la división de los poderes tenía así un campo limitado de vigencia; el de los poderes constituidos, y permanece subordinada a un principio superior: el de la unidad del poder constituyente. Y en todas las constituciones, aunque hayan aceptado el principio de división, se encuentra prevaleciendo el principio de unidad, que unas veces recae en el monarca y otras en el pueblo.¹⁰⁹

Tercero: Señala Carré¹¹⁰ que la unidad del Estado y la desigualdad de los órganos y los poderes no cabe referirla únicamente al poder constituyente y a la diferencia entre éste y los poderes constituidos, (pues con ellos sólo se manifestaría aquélla en momentos excepcionales: constituyentes o de revisión constitucional), sino que es necesario que exista y se manifieste en los propios poderes constituidos, es decir, que actúe y presida el curso normal de la vida del Estado. Y esto ocurre siempre- dirá Carré -, pues aun en el régimen en que parezca más problemático, la superioridad del Parlamento es notoria: el ejecutivo debe someterse siempre a la mayoría de las Cámaras.

¹⁰⁷ Carré de Malberg, Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pp. 761-863, citado por Carlos de Cabo, *ibid.*, p. 72.

¹⁰⁸ G. Jellinek, Teoría General del Estado, ed. Albatros, Buenos Aires, 1934, pp. 375 y ss., citado por Carlos de Cabo, *ibid.*

¹⁰⁹ G. Jellinek, *ibid.*

¹¹⁰ Carré, *op. cit.*, p. 73.

Nos dice Carlos de Cabo Martín que en la crítica expuesta en los tres numerales anteriores al principio de división de poderes, se está en realidad apuntando y dando cobertura ideológica a dos hechos profundos:

A) En primer lugar, la insistencia y justificación de la necesidad de la unidad estatal parece captar, bien que desde perspectivas obviamente diferentes, una de las características típicas del Estado en las sociedades capitalistas: su cohesión interna, que evita la parcelación del dominio de las clases o fracciones dominantes y produce su unificación política, constituyéndose en el organizador de este interés general de clase unificado. Dado que en el modo de producción capitalista el modo de producción es, cada vez más, un proceso social de producción, mientras que la apropiación es, cada vez más, apropiación privada, el desarrollo de esta dinámica llevaría a un proceso que posibilitaría y favorecería la unidad de las clases dominadas y, por el contrario, la desunión y aún el enfrentamiento competitivo de los propietarios. Este proceso natural se interrumpe por la presencia y actuación del Estado, a través del cual se invierten sus términos: se produce la unificación de los propietarios y la desorganización de las clases dominadas.

Resulta así que este carácter y función del Estado es una exigencia del dominio general de clase porque, como se ha señalado no se trata tanto de que a través del Estado las diferentes clases o fracciones dominantes consigan hacer efectivo su dominio a través de correspondientes campos o parcelas del poder político, cuanto de que precisamente solo pueden asegurar su dominación en la medida en que se unifiquen políticamente.¹¹¹

B) En segundo lugar, la insistencia y justificación, en la crítica de referencia, del predominio de uno de los poderes "aún en el ámbito de los poderes constituidos", parece captar igualmente, desde aquella perspectiva, el hecho indudable de que esa unidad típica del Estado de las sociedades capitalistas se realiza a partir de su funcionamiento en base, permanentemente, al predominio de uno de los dos poderes: ejecutivo o legislativo.

Porque, como ya se señaló -a partir de los estudios de Einsenmann y Althusser, se obtienen estas conclusiones -, no hay en Montesquieu un reparto equitativo, sino interesado y desigual. Porque de lo que se trataba en realidad era de establecer una adecuada coherencia entre la estructura del poder y la de las fuerzas sociopolíticas vigentes. De hacer que, en último término, se produzca una correspondencia conveniente entre organización política y socioeconómica.

¹¹¹ Nicos Poulantzas, Poder político y clases sociales en el estado capitalista, op. cit., pp. 396 y ss., citado por Carlos de Cabo, op. cit., p. 74.

Nos señala Carlos de Cabo Martín que en la evolución histórica seguida por el desarrollo capitalista, **la configuración de ejecutivo-legislativo y sus mutuas relaciones**, hay que explicarlas más allá de la mera vestidura jurídica-constitucional en cuanto **han funcionado como centros de localización de clase**, lo que se ha traducido, no en el equilibrio, ni en la igualdad, ni en la independencia, conforme propugnaba la inicial formulación teórica, sino en la **protagonización de uno de ellos, precisamente de aquel en el que se ha instalado la clase o fracción hegemónica**, lo que a su vez ha supuesto una peculiar forma de dominación política del Estado acorde con las funciones a realizar según la respectiva fase del desarrollo capitalista y, simultáneamente, un específico proceso de legitimación - ideología -.

De alguna forma todo ello se pone de manifiesto en la consideración desde esta perspectiva de las dos fases básicas del desarrollo capitalista: capitalismo liberal y capitalismo monopolístico.

Fase del capitalismo liberal.- Nos dice De Cabo Martín que, como se sabe, y a diferencia de los anteriores, en el modo de producción capitalista el nivel político no interviene directamente en cuanto el económico pasa a ser el dominante.

La superestructura¹¹² política en las sociedades capitalistas cumple su peculiar función a través de un complejo proceso que sólo muy simplificarmente y limitándonos a los rasgos que ahora interesan, cabe apuntar aquí: a partir de la libertad concreta, entendida como separación del trabajador de los medios de producción de forma que se encuentre libre -“desnudo”- para vender su trabajo en un mercado de mercancías (y que es por tanto presupuesto absolutamente necesario para la configuración de las relaciones de producción capitalistas) se elabora el principio abstracto de libertad como supuesto básico y necesario de la vida política, “razón de ser y justificación última” del Estado liberal.

Por otra parte, **la igualdad formal necesaria para que las relaciones de producción adopten su forma jurídica característica, se garantiza mediante la ley “general y obligatoria para todos”, se produce de esta forma la “unidad”**

¹¹² Marx y Engels han llamado Infraestructura o base a la estructura económica de la sociedad, y Superestructura a las instituciones jurídico-políticas, Estado, Derecho, etc., y a la estructura ideológica, esto es, a las llamadas “formas de la conciencia social” –tipos de representación religiosa, filosófica y de otra naturaleza, de cada periodo histórico - . “Mediante las nociones de base y superestructura Marx y Engels expresaron la relación que existe entre el aspecto económico de la sociedad y los aspectos jurídico-político e ideológico. De la misma manera que en un edificio los cimientos sirven de base para su construcción, la estructura económica es la base de todo el edificio social”, Marta Harnecker, Los conceptos elementales del materialismo histórico, editorial siglo XXI, México, 1989, pp. 95-96.

ideológica de hombres “libres e iguales” que forman el pueblo o la nación y sobre la que se hace descansar todos los supuestos legitimadores del poder que se hace operativos a través de la teoría de la representación.¹¹³

Resulta de lo anterior un indiscutible fundamento teórico del Parlamento como poder predominante: encarna la soberanía nacional a través de la representación, expresa su voluntad (la voluntad general) a través de la ley garantizadora de los supuestos de libertad e igualdad, y cuya función y lugar resultan fortalecidos con la construcción del Estado de Derecho en virtud del principio de legalidad.¹¹⁴ Y lo cierto es que los hechos —inicialmente en los comienzos de la Revolución Francesa, Constitución de 1791— concordaban perfectamente con la teoría. En la etapa de la historia donde predominaban los parlamentos.

De lo que parece deducirse que la función protagonizadora de los Parlamentos en la etapa del Estado Liberal, su conversión en la “escena política” en la que tiene lugar el desarrollo y solución de los conflictos, se explica en cuanto en él se alojaron las clases y fracciones de clase dominante, en cuanto era la institución más adecuada “para lograr su dominio en común”,¹¹⁵ y ello porque el Parlamento permitió la articulación de sus diferentes intereses, proporcionó el lugar y mecanismo adecuado para el compromiso y, en definitiva, para organizar la hegemonía en la forma que requería el desarrollo del capitalismo liberal. Es lo que desde otra perspectiva la doctrina constitucional y parlamentaria ha llamado “la función de integración de los Parlamentos”.

Al mismo tiempo, la función y papel de los Parlamentos completa ideológicamente el proceso de legitimación. Porque el parlamentarismo no sólo consistirá en el hallazgo y aplicación de árbitros técnicos mediante los cuales, actividades básicas de la comunidad (como la legislación, sistema impositivo y

¹¹³ Cfr., apartado E, inciso c, del capítulo primero, del presente trabajo.

¹¹⁴ En nuestra teoría constitucional el principio de legalidad se desprende de la garantía individual de seguridad jurídica, contenida en los artículos 14 al 23 constitucionales, esta garantía implica que el régimen jurídico debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, estar sometido a un conjunto de modalidades jurídicas. De donde, cualquier acto de autoridad debe consistir en requisitos y formas que la ley establezca. Así se desprende la garantía de legalidad o audiencia, consistente en que todo órgano de gobierno solo puede hacer lo que la ley le ordena expresamente (con las limitaciones políticas que ello conlleva en ciertas circunstancias). Y el principio de seguridad, consistente en que se satisfagan determinados requisitos o condiciones que la ley establece (vgr. El artículo 16, párrafo primero, constitucional, nos habla del fundar —acto de autoridad basado en preceptos normativos jurídicos— y motivar —razonamiento para llevar a cabo ese acto— los actos de autoridad).

¹¹⁵ Cfr. C. Marx, El 18 de brumario, ed. Ariel, Barcelona, 1971, p. 111, y Las luchas de clases en Francia, ed. Claridad, Buenos Aires, 1973, p. 52, citado por Carlos de Cabo, op. cit., p. 76.

presupuestario, **control del ejecutivo** etc.) encuentran adecuada realización, sino que pasa a expresar toda una forma de entender la convivencia en base a la discusión, la discrepancia y la oposición entre los distintos grupos e intereses, en indudable coherencia con un sistema socioeconómico basados en la libre competencia. En estas condiciones el Parlamento se convierte en un auténtico modelo educativo de indudable proyección y efectos ideológicos legitimadores.

Fase del capitalismo monopolístico.- A partir del primer tercio del siglo XX comienza a registrarse un giro importante en las justificaciones teóricas. Se sigue rechazando el principio de la igualdad, pero la afirmación del poder superior cambia de signo. El hecho se aprecia con singular claridad en la doctrina francesa. – V.gr. Esmein-. Pero es con Maurice Hauriou con quien la justificación teórica da la superioridad del ejecutivo empieza a adquirir perfiles más significativos.

Se apunta ya con Hauriou el comienzo del nuevo proceso de legitimación, la legitimación técnica, como apoyatura ideológica a la superioridad del ejecutivo. Como es bien conocido, tal proceso legitimador alcanza su máximo desarrollo tras la segunda posguerra en toda la literatura del Estado social de derecho y sus respectivos argumentos: “los nuevos procesos económicos, las implicaciones del proceso técnico, la aceleración histórica como nuevo signo de los tiempos, la ampliación de los fines del Estado con la ineludibles exigencias de intervencionismo y planificación han producido la inadecuación del viejo apartado político a las nuevas necesidades y planteamientos, porque el aumento de competencias estatales referido, unido a la complejidad y especificidad que caracterizan a las relaciones socioeconómicas contemporáneas, exigen soluciones rápidas y técnicas que los Parlamentos, lentos en funcionamiento y carentes de especialización, no están en condiciones de administrar”.

La aceptación de esta supremacía y esta “especial adecuación” del ejecutivo al nuevo papel del Estado no ha dejado de afirmarse y hasta de defenderse incluso desde perspectivas, en principio, democráticas.

No parece sin embargo que el tipo de argumentaciones que explican el protagonismo indudable del ejecutivo actual en términos de neutralidad y adecuación técnica, sean mínimamente satisfactorios, y Del Cabo Martín hace dos consideraciones:

1) En primer lugar, el rechazo de la tesis tecnocrática en el sentido de que, desde perspectivas neutrales, el ejecutivo sea el único instrumento adecuado a los nuevos fines del Estado, no puede, en efecto, rechazarse la inadecuación instrumental

del Parlamento ni para el desarrollo de funciones intervencionistas ni siquiera autoritarias.

2) **En segundo lugar**, que no se trata de un mero problema técnico sino político, y es en este ámbito en el que ha de buscarse la respuesta.

Y este planteamiento obliga a tener inicialmente en cuenta el papel y función del Estado en las sociedades de capitalismo monopolístico desarrollado. De todo ello resulta que las nuevas circunstancias del capitalismo monopolista y las nuevas exigencias que se plantean a la actividad estatal hacen que el cumplimiento de éstas - las funciones del Estado -¹¹⁶ impliquen en realidad una nueva forma de dominación política bajo la dirección de la fracción burguesa monopolística. Y esta nueva forma de dominación política se hace ya imposible desarrollarla desde los Parlamentos, tanto porque la distancia separa los intereses de esta fracción respecto de las no monopolísticas, hacen que ya no sean conciliables como en el capitalismo liberal, como por la oposición que encuentra en los Parlamentos por la penetración de los partidos de clases dominadas y la propia crisis que parece apuntarse en los partidos de clases dominantes.

De aquí que la fracción monopolística abandone el Parlamento y se sitúe en el ejecutivo, lo que explicará el predominio de este, no por motivos técnicos, sino por estrictos motivos políticos. Es decir, no es que el fortalecimiento político del ejecutivo resulte de las nuevas funciones, sino que las nuevas funciones resultan de su predominio y nuevo papel políticos.

Y a partir de este hecho fundamental, interno a los mecanismos del sistema, se producirán otra serie de efectos externos que conducen a la configuración del ejecutivo actual; así, el desarrollo de las funciones técnicas que pasa a desarrollar el ejecutivo por razones políticas, se convierte en un indudable factor de desarrollo orgánico potenciador del mismo; a su vez, este desarrollo tecnoestructural se convierte en un nuevo factor de vinculación al capital monopolístico en virtud del fenómeno que señalaba Galbraith:¹¹⁷ si la tecnocracia¹¹⁸ de las grandes empresas

¹¹⁶ Las funciones que el Estado desempeña en la fase actual del capitalismo monopolístico las resume Carlos de Cabo así: 1) Funciones tendentes directamente a reproducir las relaciones de producción monopolística (cfr. García Pelayo, op. cit., pp. 73 y ss.); 2) La función del Estado respecto de las crisis. Al regular y suavizar las crisis, pero, además, y en lo que de funcional tienen las crisis para el sistema, el Estado las sustituye, provocando o dirigiendo sus efectos (nacionalización del capital más improductivo, inflación, desempleo, etc.), *ibid.*, pp. 78-79.

¹¹⁷ J. K. Galbraith y otros, La crisis de las sociedades industriales, ed. Zero, Madrid, 1972, p. 96, citado por Carlos de Cabo, *ibid.*, p. 80.

¹¹⁸ Entendemos por tecnocracia, la técnica de la administración para utilizar el poder político.

industriales tenían dificultades para actuar sobre el legislativo, le resulta muy fácil entrar en contacto con la (actual) Administración, se desarrolla una solidaridad entre los diferentes elementos de la tecnoestructura (de las grandes empresas y el Estado) que pone en jaque los mecanismos institucionales tradicionales y el juego de los partidos políticos; y en el mismo sentido, señala García Pelayo¹¹⁹ que **la intervención del Estado en la economía conlleva la intervención de las actividades económicas privadas en las decisiones estatales, la intervención del Estado se transforma en intervención sobre el Estado**, y que la distinción entre lo público y lo privado cede ante lo que se denomina “complejo público-privado”; por otra parte, este hecho, unido a las propias contradicciones y fricciones que existen en el propio seno de las clases dominantes (entre sector financiero e industrial, entre el monopolístico y no monopolístico), crea esa serie de consejos, organismos, institutos, que hasta cierto punto, se convierten en centros autónomos, dando lugar a lo que se ha llamado “desmembramiento” del ejecutivo; en definitiva la intensidad de la intervención se corresponde con la penetración en el Estado de las contradicciones económicas.

Concluye Carlos de Cabo Martín: **desde la consideración de los supuestos que aquí mínimamente se esbozan, me parece que hay que plantearse hoy las relaciones ejecutivo-legislativo. Por eso, su articulación constitucional cobra especial importancia, pues la lucha contra el capital monopolístico y, en último término, el camino hacia la democracia, pasa esencialmente por este tema; y aunque los mecanismos jurídicos y políticos no solucionen, obviamente, el problema, no cabe desconocer en este sentido su alcance y valor como arma y factor de la lucha política. Se tratará de arbitrar no unos meros medios técnicos de equilibrio (la racionalización de los Parlamentos en cierta manera a conducido a reforzar los ejecutivos) o de simple control parlamentario del ejecutivo, cuanto de una reestructuración orgánica y funcional intentando hacer real la soberanía parlamentaria.**

¹¹⁹ M. García Pelayo, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza editorial, Madrid, 1977, p. 75, citado por Carlos de Cabo, op. cit., p. 80.

CAPITULO SEGUNDO

2.- EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y EL CONTROL DEL PODER EJECUTIVO POR EL LEGISLATIVO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA.

2.1 El sistema presidencial.

Como se concluye en los apartados anteriores, el poder público del Estado es uno e indivisible - tesis que recoge nuestra constitución - y por lo tanto no existen "tres poderes" como se maneja en la terminología jurídica y política, si no tres funciones que se desenvuelven - a través de actos de autoridad - por conducto de los diversos órganos del Estado. Una de esas tres funciones es la ejecutiva, que en su acepción funcional, suele llamarse también poder o función administrativa del Estado. Como toda función, la administrativa o ejecutiva¹²⁰ se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo", acto que se diferencia de los legislativos y jurisdiccionales.

La función legislativa, como función pública del Estado, se traduce en actos de autoridad lato sensu llamados "leyes" que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad.¹²¹ La función ejecutiva se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados.

"El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la

¹²⁰ Etimológicamente hay diferencia entre ejecutar y administrar, el primero implica "realizar lo que se ordena, cumplir lo que se manda o actualizar lo que se ha decidido" (jurídicamente denota la función pública de realizar lo que se encuentra ordenado, mandado o decidido en la leyes) y el segundo "servir, cuidar, manejar o disponer". Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, op. cit., p. 728

¹²¹ La generalidad.- significa que en el supuesto jurídico de la norma legal, no se determina individualmente al sujeto a quién se le imputaran las consecuencias jurídicas que esa norma establece, ya que las mismas se aplicaran a cualquiera que actualice los supuestos. La abstracción.- se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos o determinados (arts. 71, inciso f, de la Constitución y 9 del Código Civil). *Diccionario Jurídico...*, op. cit., pp. 1963-1964.

particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sean protagonistas”¹²².

Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo solo surge en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse mas allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido.

Los elementos concreción, particularidad e individualidad, también peculiarizan el acto jurisdiccional, aunque el acto administrativo no se motiva por conflicto, controversia o cuestión contenciosa (ni tiene como fin resolverla).

“La función ejecutiva traduce también una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas”¹²³.

Ahora bien, la función ejecutiva la encabeza un funcionario denominado presidente o un cuerpo colegiado llamado gabinete con un Primer Ministro a la cabeza, en regímenes monárquicos o republicanos, de donde se desprende la dicotomía de los dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial, dicotomía que se manifiesta en dos tipos estructurales del llamado poder ejecutivo.

Cada uno de los sistemas de gobierno mencionados tiene sus características propias que los diferencian y que en forma sintética son:

1.- Características del sistema parlamentario:

a) Identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento; b) el gabinete esta integrado por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; c) existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo, el primero puede ser un rey o un presidente de República, el segundo es siempre el primer ministro, aunque se le llame de otro modo – por ejemplo canciller en Alemania Occidental -; d) el gabinete esta presidido por un primer ministro, el poder ejecutivo o "el gobierno" como se llama en el derecho constitucional europeo (por ejemplo, en la constitución de Francia de 1958), esta a cargo de dicho gabinete, también llamado ministerio o consejo de ministros; e) la

¹²² Burgoa op. cit., p. 728.

¹²³ Ibid., p. 729.

subsistencia del gabinete y su actuación gubernativa dependen del respaldo - voto de confianza - de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que la componen, de la falta de apoyo - voto de censura - por parte de dicha mayoría; f) por lo cual la administración pública esta encomendada al gabinete y este se encuentra sometido a la supervisión del parlamento; g) existe entre parlamento y gabinete un mutuo control, en el sentido de que la dimisión de éste puede provocar la disolución de aquél o de una nueva integración del gabinete; h) el jefe de Estado es políticamente irresponsable pero sus actos van acompañados del refrendo ministerial.

2.- Características del sistema presidencial:¹²⁴

a) El poder ejecutivo es unitario, esta depositado en un individuo denominado presidente, que es al mismo tiempo, jefe de Estado y de gobierno; b) el presidente es electo por los ciudadanos; c) el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; d) ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso, ni pueden ser miembros del mismo; e) el presidente no puede disolver el Congreso, pero este no puede darle un voto de censura.

2.1.1 En Estados Unidos.

El desenvolvimiento de la política, la economía y la ideología de este país ha sido determinante para la historia de México, veamos como surge el sistema presidencial en los Estados Unidos, que, como es sabido, constituye la principal fuente, como forma de gobierno, de nuestra legislación suprema, desde la primera constitución federal de 1824 y hasta nuestros días.

En 1782 termina la Guerra de Independencia política de los Estados Unidos – con la ayuda francesa y la de otros países europeos – con respecto a la Gran Bretaña, las trece colonias (que habían conducido la lucha en forma desunida y atendiendo a sus intereses particulares), suscribieron el pacto conocido con el nombre de “Artículos de Confederación”, y crearon el Congreso de la Confederación, que con modestas facultades no era respetado ni sus órdenes cumplidas y aunque los componentes de la Confederación no habían reasumido su independencia ni disuelto formalmente la Unión, sus respectivas legislaturas creaban medidas inconexas que

¹²⁴ Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, siglo XXI editores, México, 1996, pp. 13-14.

aunadas a unas condiciones económicas precarias formaron una inestabilidad económica y social.¹²⁵

El Congreso convocó a una Convención que debía reunirse en Filadelfia, Pensilvania, en mayo de 1787, para revisar y adecuar los “Artículos de Confederación”, la Convención resolvió que no bastaba reformar para alcanzar las finalidades asignadas – “adecuar la Constitución Federal a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la Unión” –,¹²⁶ por lo que construyó un nuevo sistema de gobierno, el sistema presidencial.

En su mayoría los delegados a la Convención, eran hombres con tierras e inversiones, representaban a cada uno de los trece estados. Los delegados estaban divididos en dos grupos principales: los que favorecían un gobierno nacional fuerte – federalistas – y los que querían que los gobiernos estatales conservaran la mayor parte del poder. Otra división dentro de la asamblea constituyente, es la que se daba entre los estados grandes como Virginia y los pequeños como Connecticut.¹²⁷

El líder mas importante de la asamblea constituyente, James Madison (de Virginia), era protegido de Thomas Jefferson (que se encontraba en Francia como embajador de los Estados Unidos). Madison se preocupaba de que una “facción” o un “grupo de interés” económico pudiera ganar el control del nuevo gobierno nacional.¹²⁸

La Convención elaboró el proyecto de Constitución, que firmaron 39 delegados de 55 que asistieron, del número total de 72 que recibieron credenciales.¹²⁹

¹²⁵ Obligó a hacer reajustes profundos de su economía, agravados por las deudas contraídas, así como por la oposición de intereses entre los grupos de las ciudades y el campo, entre deudores y acreedores. El federalista (los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay, escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana), prólogo y versión directa de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. VIII.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Harris Fred y David Cooper, Estudios sobre Estados Unidos y su relación bilateral con México, UNAM, México, 1986, p. 21.

¹²⁸ “El y los otros delegados creían en el derecho de la propiedad privada. Temían que si se le permitía a la Democracia ir demasiado lejos y se daba demasiado poder a las masas (las que carecían de propiedad), quitarían el derecho a la propiedad privada. Todos los delegados estaban preocupados por la concentración del poder gubernamental en algún funcionario central, como el rey contra el que acababan de luchar. Las diversas divisiones y los varios temores dieron como resultado una Constitución que reconocía y establecía un sistema de gobierno de autoridad fragmentada”. *Ibid.*, pp. 21-22.

¹²⁹ Los federalistas que favorecían un gobierno nacional fuerte eran mayoría, por que los partidarios del poder de los estados se habían rehusado a participar por su recelo a un gobierno fuerte, que deviniera en autoridad despótica o absolutista, como la del rey de Inglaterra.

Faltaba que fuera ratificada por que se requería la adhesión de nueve estados, para que comenzara a regir.

Se desata una intensa campaña en pro y en contra de la nueva Constitución, por medio de periódicos, folletos, discursos y demás. De aquí surge el texto de El Federalista,¹³⁰ serie de artículos periodísticos elaborados por Hamilton, Madison y Jay.

El Federalista es, ante todo, un comentario, ya clásico, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que se acepta como guía¹³¹ para interpretarla.¹³² Sin embargo, resaltaron los méritos del plan propuesto y aminoraron sus inconvenientes, con lo que "necesariamente, el resultado de sus esfuerzos carece de esa franqueza y de ese espíritu de objetividad que constituyen dos de las principales recomendaciones de una producción científica."¹³³ No obstante, su valor radica en su auxilio como exégesis de la carta fundamental de E.U., aparte de las novedosas instituciones jurídicas y políticas (ejemplo de las primeras la que destaca en el artículo LXXVIII, escrito por Hamilton, en que, completando la Constitución y haciendo expreso lo que en ella era simplemente una posibilidad latente, sentó las bases de la revisión por el Poder Judicial de los actos y leyes contrarios a la Constitución).¹³⁴

Los dos principios fundamentales que El Federalista sustentó son: Primero, el del gobierno legal o de legalidad (principio del gobierno constitucional, que sirve de cimiento a toda la estructura legal) que el gobierno debe ser limitado (dentro de la terminología de la Europa Continental, el Estado ha de ser un Estado de derecho), esto es, que una Constitución únicamente tiene sentido como acotamiento de competencias y facultades, se parte de esto como postulado o

¹³⁰ Alejandro Hamilton, abogado que durante la revolución había sido secretario de Jorge Washington, concibió el proyecto de escribir una serie de artículos en defensa del nuevo sistema de gobierno, obtuvo la colaboración de Santiago Madison, un delegado prominente de Filadelfia, y de Juan Jay, que había sido secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de la Confederación, artículos que se publicaron en tres periódicos de Nueva York, entre octubre de 1787 y mayo de 1788, bajo el seudónimo de "las cartas de Publio". R. Velasco Gustavo, op. cit., pp. IX-X.

¹³¹ "Como exégesis de la Constitución, El Federalista es un auxiliar de primer orden, indispensable en todo estudio serio de la ley suprema norteamericana". Ibid., p. XIII.

¹³² "La Suprema Corte de Justicia de la Nación norteamericana considera que debe concederse gran peso a la forma como interpretan la Constitución los autores de El Federalista". Ibid., p. X.

¹³³ Ibid., p. XII.

¹³⁴ "La Constitución no especificó qué funcionarios podían determinar si la legislación aprobada por el Congreso violaba la Constitución. La Suprema Corte decidió y se dió este poder, en el acuerdo Marbury vs. Madison. Decretado por el Juez Marshall". Harris Fred, op. cit., p. 24

axioma.¹³⁵ Segundo, el principio fundamental del sistema republicano representativo, donde las personas a quienes se confía deriven sus poderes del pueblo, de lo gobernados, y los ejerzan únicamente durante cierto tiempo. Sin embargo no podemos pasar por alto que el principio democrático, en este país, no fue tal, ni representativo, ya que se excluyó del sufragio a los esclavos y a las mujeres y una gran parte de la población carecía del derecho de voto como consecuencia de los requisitos exigidos por los estados, a los que la Constitución remitió la fijación de las condiciones de elegibilidad.¹³⁶

Encontramos también los principios de: el federalismo, la enunciación en la ley fundamental de los derechos individuales esenciales, la creación de un poder judicial independiente (encargado de asegurar el equilibrio de todo el sistema de gobierno), el régimen de división de poderes (en su variante del sistema presidencial), la composición bicamaral del poder legislativo, y el sistema de autocalificación usado en ambas cámaras de éste último, entre otros.

La doctrina de la división de poderes, influye y es adoptada por la Constitución de 1787, aquí estriba en que la autoridad entre los gobiernos estatales y el federal se encuentra compartida y fragmentada en los llamados poderes federales, es decir, la separación entre una rama legislativa (función de hacer leyes), una rama ejecutiva (función de ejecutar y administrar las leyes), y una rama judicial (interpretar y aplicar las leyes), dentro de un esquema formalmente coherente, mediante el cual se preserva la independencia de cada uno de ellos, entrelazando sus funciones para evitar la consolidación excesiva en favor de un determinado poder. Este mecanismo de recíproca interacción y autocontrol se conoce como el sistema de "frenos y contrapesos" (checks and balances).

Este sistema presidencial norteamericano, con pesos y contrapesos genuinos del poder judicial y del legislativo y con una alternancia del poder por parte de partidos políticos ha sido eficaz en la práctica, a diferencia de nuestro país, aunque en ambos Estados gobierna una cúpula.

El poder judicial se ubica en la Suprema Corte y en "cortes inferiores". El Congreso tiene la facultad de decidir cuantos miembros debe tener la Suprema Corte. En la actualidad son nueve, asimismo, el Congreso tiene la posibilidad de decidir,

¹³⁵ "En realidad, el problema es más hondo y llegan a la entraña misma de la vida social: donde el gobierno es superior al derecho, éste no impera sino de nombre. Y donde no hay derecho, tampoco son posibles el orden, la seguridad ni la justicia". R. Velasco, op. cit., p. XII.

¹³⁶ Madison distinguía al gobierno representativo del democrático y entendía por éste el gobierno directo, como en el caso de la iniciativa o el referéndum.

dentro de ciertos límites, que tipos de disputas legales pueden considerar las cortes federales.

Las cortes son indirectamente influidas por la opinión pública y por las demás ramas del gobierno, pues los miembros de la Suprema Corte y los Jueces federales son designados por el presidente de la República con la aprobación del Senado, una vez ocurrido esto se les permite servir de por vida (a no se que sean destituidos en términos de la Constitución). La Corte funciona con los fondos proporcionados por el Congreso.

En cuanto al **poder legislativo**, cuando se redactó la Constitución de los Estados Unidos, los trece gobiernos estatales tenían ya legislaturas compuestas por dos cámaras. El gobierno nacional o federal sigue este modelo. **La intención de los autores de la Constitución era que una de las cámaras, la de Representantes, representara a las masas o al pueblo en general y que la otra, la de los senadores, a las élites, a la gente educada y con propiedades.** Con este propósito, hay una elección cada dos años para todos los miembros (cuatrocientos treinta y cinco) de la Cámara de Representantes. Cada Estado se dividió en distritos de población aproximadamente igual y tiene tantos distritos para la Cámara de Representantes como lo justifica su proporción de la población nacional.

Se estableció que los senadores serían elegidos para periodos de seis años y que solamente un tercio de los miembros del Senado sería elegido cada dos años. Originalmente, los miembros del senado de cada estado no eran elegidos por los votantes del mismo, sino por las legislaturas estatales. **Se pretendía que los senadores fueran embajadores de sus estados ante el gobierno nacional.** Se suponía que se hallarían por encima o por fuera de la política y que no estarían influidos por la voluntad popular momentánea de la mayoría de la población estatal. **Se esperaba que actuaran como una contención a las acciones de la Cámara de Representantes, la cual representaría a las masas. Mecanismo jurídico que reconoce e implementa, para el caso, la división de clases.** Posteriormente se enmendó la Constitución de tal manera que, hoy, los cien senadores son elegidos por los votantes, a través de las legislaturas de sus estados, preservando una élite el poder. Los representantes y los senadores son nominados y elegidos por medio de procesos diferentes de los que se aplican para la nominación y elección del presidente (los periodos en funciones del Congreso también son diferentes de los suyos).

El presidente sirve durante cuatro años. Esto significa que siempre hay muchos representantes que fueron elegidos para su primer periodo antes de que el presidente lo fuera. Siempre hay un gran número de senadores que no fueron elegidos o

reelegidos al mismo tiempo que el presidente. Esto refuerza una independencia entre las ramas ejecutiva y legislativa.

El gobierno nacional no puede gastar ninguna cantidad de dinero sin aprobación del Congreso. En caso de vetar el presidente alguna ley, se requiere el voto de dos tercios de ambas cámaras para ser anulado el veto. El Congreso tiene la facultad de destituir al presidente, a los jueces y otros funcionarios federales, por medio del proceso de acusación y juicio (impeachment), aunque dicha facultad no ha sido ejercida. Los cargos deben ser presentados por un voto mayoritario en la Cámara de Representantes.¹³⁷ Después que se presentan los cargos, el juicio y la sentencia tienen lugar en el Senado, la cual requiere destitución del puesto y se da con un voto de dos tercios de los miembros del mismo. Ningún tratado firmado por el presidente puede hacerse efectivo a no ser que haya sido ratificado por un voto de dos tercios en el Senado. Ningún miembro de la Suprema Corte u otro juez o miembro del gabinete o funcionario federal puede entrar en funciones sino hasta que el nombramiento es confirmado por un voto mayoritario en el Senado.

En caso de que ningún candidato a la presidencia o a la vicepresidencia reciba un voto mayoritario en el Colegio Electoral, la Cámara de Representantes tiene la facultad de elegir al presidente de entre los tres principales candidatos y el Senado tiene la facultad de elegir al vicepresidente de entre los dos principales candidatos para esa posición.

En ambas cámaras se sigue el sistema de antigüedad para la selección de quienes han de presidir comités y subcomités, es decir, la persona que ha servido en un comité durante más tiempo y que pertenece al partido mayoritario en el comité, va a presidir a éste o a un subcomité. Las reglas del Senado permiten el uso del llamado "obstruccionista" (filibuster), lo cual significa que a menos que tres quintas partes del mismo (sesenta miembros) voten para terminar el debate y la discusión sobre algún problema, un senador o grupo de senadores puede hablar durante días, o incluso semanas, para evitar un voto.

Las características del **poder ejecutivo**, dentro del sistema presidencial estadounidense son:

a) El ejecutivo se deposita en el presidente de la República,

¹³⁷ Esto ha ocurrido solamente una vez con el presidente Andrew Johnson, la Cámara estaba preparada para presentar cargos contra Nixon, pero este renunció antes de que se llevara a cabo la votación. Harris, op. cit., p. 26.

- b) El presidente es nombrado – en una elección indirecta – por los electores (que a su vez han sido electos por el pueblo), mediante el voto indirecto de los comisarios que eligió el cuerpo electoral en base a la Constitución y leyes relativas,
- c) Puede ser destituido solo por acusación política (acusación que la lleva a cabo la Cámara de Representantes ante el Senado, ésta última, presidida por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dicta sentencia),
- d) No es responsable ante el Congreso, pero puede ser destituido cuando sea acusado y convicto, ya sea por cohecho, traición y otros delitos,
- e) Puede ser reelecto, pero solo para un segundo periodo,
- f) Al faltar el presidente en caso de renuncia, destitución, muerte o incapacidad, es sustituido por el vicepresidente, quien es al mismo tiempo presidente del Senado, y
- g) El presidente de la República es al mismo tiempo Jefe de Estado y de Gobierno.

Las principales facultades y obligaciones del presidente norteamericano son similares a las de su homólogo nacional y cabe destacar:

- a) Dirige la política exterior y tiene la facultad de realizar tratados con gobiernos extranjeros, que para tener efecto deben ser ratificados por un voto de dos tercios en el Senado. Puede realizar un Acuerdo Ejecutivo con el presidente u homólogo de otro gobierno, el cual liga al presidente y no al gobierno de los Estados Unidos, acuerdo que no requiere ratificación por el Congreso,
- b) Nombra sus principales funcionarios, (secretarios de Estado, mandos militares, los representantes diplomáticos, los jueces del Tribunal Supremo, etc.), y los puede substituir unilateralmente, esta facultad de designación esta limitada de dos formas:
 - 1) La mayoría de los puestos en el gobierno federal son cubiertos por miembros permanentes del Servicio Civil, no son removidos por un cambio de Presidente.
 - 2) El nombramiento de funcionarios esta sujeto a ratificación del Senado (situación que se da de manera rutinaria). Sin embargo, en el caso de los diplomáticos, puede eludir este requisito nombrando representantes diplomáticos con carácter especial, secreto o personal,

- a) Es el comandante en jefe de las fuerzas armadas. Pero el Congreso es el único facultado para declarar la guerra a otro país.¹³⁸
- b) Tiene la facultad de iniciativa de ley,¹³⁹ facultades reglamentarias y derecho de veto,
- c) Tiene la facultad de convocar al Congreso en sesión extraordinaria,
- d) Debe rendir anualmente al Congreso un informe que señale la situación dentro de los Estados Unidos,
- e) Puede otorgar el indulto a través del derecho de gracia, y
- f) Puede conceder o rehusar ciertos favores, tales como proyectos de obras públicas para los Estados o Distritos de los miembros del Congreso.

Además dirige a su partido y nombra a la persona que encabeza el comité nacional del mismo. Su opinión tiene amplia difusión e influencia en la población.¹⁴⁰ Es el líder simbólico de su país.

En resumen, las **características de la Constitución de los Estados Unidos de 1787**, son:

- 1.- Pertenece a las **Cartas rígidas, escritas y codificadas.**
- 2.- **Distribuye la soberanía entre la Federación y los Estados.**
- 3.- **Crea los poderes federales y locales.**
- 4.- **Constituye los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.**
- 5.- **Crea y adapta un sistema presidencial.**

Como se observa de la estructura jurídica del gobierno¹⁴¹ formal de los Estados Unidos, existe una gran similitud con el gobierno mexicano, lo que a llevado a decir que nuestro país –como casi todos los latinoamericanos- copió el sistema presidencial norteamericano. Sin embargo, en un ejercicio de análisis comparativo, fácilmente se observa que los contrastes de los dos sistemas constitucionales, con similitudes de origen, se separan considerablemente en la práctica de sus instituciones.

¹³⁸ “Empero, basando su decisión legalmente en obligaciones derivadas de tratados el presidente Truman hizo que su país entrara en la guerra de Corea en los años 50’ y Johnson en la de Vietnam en los 60’, sin una declaración de guerra por parte del Congreso”. *Ibid.*, p. 30.

¹³⁹ El presidente ha sido llamado el “principal legislador”.

¹⁴⁰ Cfr. Harris, op. cit., p. 30. A propósito “no debemos suponer hoy simplemente que, en última instancia, los hombres deben ser gobernados siempre por su propio consentimiento. Porque entre los medios de poder que prevalecen en nuestra época se encuentra el poder de manejar y manipular el conocimiento de los hombres. Que no conozcamos los límites de ese poder y que esperemos que tenga algún límite no suprime la realidad de que ese poder es empleado actualmente con éxito, sin la sanción de la razón ni la conciencia de los que obedecen”.

C. Wright Mills, op. cit.

¹⁴¹ Usando el vocablo en su acepción amplia.

“En el campo jurídico-político, las originales instituciones democráticas norteamericanas debieron coexistir en México con una tradición de centralismo político¹⁴² que se remonta incluso a la época precolonial. El sistema presidencial – que en los Estados Unidos funciona con pesos y contrapesos genuinos¹⁴³ del Poder Judicial y del Legislativo, y con una alternancia en el poder por parte de los partidos políticos independientes –¹⁴⁴ en México se convierte en un predominio absoluto del Ejecutivo sin contrapesos reales”.¹⁴⁵

2.1.2 En México.

La erección de la institución del Poder Ejecutivo unipersonal y la adopción sistematizada del sistema presidencial se plasma por primera vez en la Constitución de 1824 (artículo 74), y prevalece en la mayor parte de la historia de nuestro país. A excepción del Ejecutivo plural o colegiado, que había sido adoptado por la Constitución de Apatzingán de 1814,¹⁴⁶ y otras excepciones en que, al margen de las disposiciones constitucionales, determinado gobierno provisional se encomendó a un Ejecutivo integrado por tres personas – como ocurrió, por ejemplo, con el que sucedió a Iturbide –, así como los ensayos relativos a las monarquías a cargo de Agustín de Iturbide¹⁴⁷ y de Maximiliano de Habsburgo¹⁴⁸, por lo que todos los documentos constitucionales que nos han regido, con las excepciones indicadas, ya sea bajo regímenes federales o centralistas, han establecido el sistema presidencial como forma de gobierno.

Como ya se indicaron las principales características del sistema presidencial al inicio de este capítulo, y posteriormente veremos los órganos estatales a los que el

¹⁴² Y antidemocrático.

¹⁴³ Aunque respondiendo a una lógica de dominación y control político como se vio al tratar el tema de las “élites del poder”.

¹⁴⁴ Solo dos son los hegemónicos, el Demócrata y el Republicano, con una esencia igual en sus concepciones políticas, esto es, capitalistas.

¹⁴⁵ Frank, James Smith (coordinador) et. al., Derecho Constitucional comparado México-Estados Unidos, UNAM, México, 1990. Tomo I, p. 280.

¹⁴⁶ En su art. 132 establecía como requisito para ser miembro del Supremo Gobierno “buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”. Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, editorial Porrúa, México, 1982, pp. 37 y 45.

¹⁴⁷ Cfr. Art. 29 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado por la Junta Nacional Instituyente (poder legislativo según este ordenamiento), siguiendo lo previsto en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, en diciembre de 1822. *Ibid.*, p. 132.

¹⁴⁸ Cfr. Art. 1o. del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano el 10 de abril de 1865. *Ibid.*, p. 670.

Poder Ejecutivo se ha conferido en el decurso de nuestra historia, a través de las constituciones, únicamente apuntaremos aquí, conforme a nuestra actual legislación constitucional (1917), los siguientes puntos:

- a) Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 80),
- b) La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral (art. 81),
- c) Para ser presidente se requiere (art. 82):
 - 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;¹⁴⁹
 - 2) Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
 - 3) Haber residido en el país durante el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia (reforma publicada en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1993);
 - 4) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
 - 5) No estar en servicio activo, en caso, de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;
 - 6) No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y;
 - 7) No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 constitucional, es decir, haber sido presidente de la República, electo directamente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto (principio de la no reelección presidencial);
- a) El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años (art. 83);
- b) La sustitución del presidente en sus faltas absolutas o temporales no recae en una persona predeterminada, tiene la facultad de proveer dicho nombramiento el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente (arts. 84 y 85);
- c) Existen cuatro clases de presidente: 1.- el electo directamente por el pueblo para un período de seis años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación, 2.- presidente

¹⁴⁹ La fr. 1 del art. 82 original (1917), decía: "ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento". Ibid., p. 852. Esta fr. Fue modificada el 1º de julio de 1994, el transitorio único establece que entrará en vigor el 31 de diciembre de 1999.

substituto, es el que designa el Congreso de la Unión para concluir dicho periodo, si la mencionada falta acontece después de esos dos años, 3.- presidente Interino, el que nombra el Congreso mientras elige a la persona que deba completar el periodo de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo o la Comisión Permanente, en los casos de faltas temporales (art. 85), 4.- presidente provisional, el que nombra la Comisión Permanente mientras se formulan por el Congreso los nombramientos de presidente interino o de sustituto en sus respectivos casos;

- d) Las facultades del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, son amplísimas y se hallan fundadas en diversos artículos de la Constitución. Podemos clasificar las facultades en legislativas, administrativas y jurisdiccionales.¹⁵⁰ Sin embargo, de la pléyade de facultades que tiene el Ejecutivo Federal, dos son las más importantes (que le dan el poder político, real absoluto, a dicho funcionario), a saber: las facultades de carácter económico y hacendario¹⁵¹ y la disposición de la fuerza armada (art. 89 frac. VI);
- e) El presidente asume las funciones correspondientes a la jefatura del Estado, a la jefatura del gobierno y a la jefatura de la administración pública federal.¹⁵²
- f) El cargo de presidente sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia (art. 86);
- g) El presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (art., 108).

2.2 Antecedentes constitucionales

La Nueva España.- La Edad Moderna se inicia en Europa con la toma de Constantinopla por los turcos en 1453.¹⁵³ Además de este acontecimiento le dan contenido a esta época los grandes descubrimientos geográficos, las grandes invenciones,¹⁵⁴ el Renacimiento de la cultura grecolatina y la Reforma, que marca la crisis de la Iglesia y produjo el quebrantamiento de la unidad religiosa.

¹⁵⁰ Burgoa, op. cit., pp. 767 y ss.

¹⁵¹ La intervención del presidente en el proceso económico: 1) producción, distribución y consumo; 2) política monetaria; 3) empréstitos; 4) inversiones públicas, habilitaciones de puertos e inversiones extranjeras; 5) ley de ingresos; 6) presupuesto de egresos y 7) cuenta pública. Jorge Carpizo, op. cit., pp. 135 y ss.. Comentario aparte lo será la llamada partida secreta.

¹⁵² Conforme al art. 90 constitucional la administración pública es la estructura orgánica que auxilia al Ejecutivo en el desarrollo de sus responsabilidades constitucionales y legales. Integrada en dos grandes niveles: administración centralizada y paraestatal.

¹⁵³ Basurto, *Historia Universal*, editorial Trillas, México, 1990, pp. 11 y 203.

¹⁵⁴ La brújula y la pólvora, entre otros, que los árabes usaron para fines guerreros e introdujeron en España en el siglo XVI, los europeos perfeccionan las armas de fuego, el papel y la imprenta.

Desde el punto de vista político, los tiempos modernos se caracterizan por una tendencia a la centralización del poder y al absolutismo monárquico.¹⁵⁵ La monarquía recobra los atributos esenciales de que se había visto privada durante el feudalismo, después de varios siglos de lucha (Edad Media) entre el poder anárquico de los señores feudales y el poder central de los reyes, lucha que vino a definirse por el triunfo de la monarquía y la constitución de las nacionalidades. Esto sucedió en España en tiempos de los Reyes Católicos, en Portugal en el reinado de Juan II, en Francia en el de Luis XI y en Inglaterra después de la guerra de las Dos Rosas.¹⁵⁶

“Al mismo tiempo que los reyes reducen el poder de la nobleza, rebajan también la autoridad y la importancia de las Cortes o Parlamentos, convocándolos muy de tarde en tarde, o prescindiendo de sus acuerdos. Por estos medios recobró la monarquía el carácter absoluto, y a veces despótico, que conservó hasta principios de este siglo”.¹⁵⁷

En el siglo XVI el predominio político de Europa recayó en España, principalmente por dos circunstancias que la convirtieron en la potencia principal: el vasto imperio colonial que adquiere por la fuerza en América y el hecho de que se reunieron en una sola persona el imperio de los Habsburgos y la monarquía española, siendo heredero de este inmenso poder Carlos V (I de España y V de Alemania).

Los grandes descubrimientos geográficos de los siglos XV y XVI fueron producto de viajes que tuvieron causas políticas, religiosas y sobre todo económicas.¹⁵⁸

Los territorios descubiertos por España y Portugal en el siglo XV quedaron repartidos entre las dos potencias por efecto de la Bula del Papa Alejandro VI (árbitro internacional en aquella época, 1493), y por el Tratado de Tordesillas (1494). Francia y los países protestantes no tomaron en cuenta las bulas del Papa. En tal

¹⁵⁵ En la Edad Media los señores feudales vivían como soberanos en sus dominios. Cada país estaba dividido en “pequeñas soberanías” independientes que se trataban unas a otras como extranjeras. No había una Nación ni siquiera Estado. sin embargo siempre había algún feudal más poderoso que los demás, que hiciera todo lo posible por aumentar sus territorios, su poder y el número de sus vasallos. De este modo se llegó a crear un “centro único”. Cfr. Miranda, Basurto Angel, La evolución del hombre, editorial Herrero, S. A., México, 1990, pp. 247 y ss.

¹⁵⁶ Ibid. p. 248.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Desde la época de la Cruzada, los artículos del Oriente tuvieron gran demanda en Europa, originando un comercio monopolizado por Génova y Venecia. Cuando Constantinopla (uno de los centros principales de enlace del comercio de Oriente) cayó en poder de los turcos (enemigos de la cristiandad), éstos hicieron imposible el comercio mediterráneo. Por lo que los países marítimos de Europa (España y Portugal primero, Inglaterra, Francia y Holanda después), buscaron nuevas rutas hacia Oriente, para reanudar su comercio, rodeando el Africa o cruzando el Atlántico.

virtud, Francisco I de Francia apoyó las exploraciones del florentino Verazzano y de Jaime Cartier en América del Norte, que en 1535 remontó el río San Lorenzo hasta el hoy Montreal, e inició el establecimiento de colonias francesas en América.

Es el 12 de octubre de 1492 que Cristóbal Colón descubre, para los europeos, el continente americano, en donde se encuentran asentadas desde hace siglos, culturas como las de los pueblos Azteca, Maya e Inca, entre otras, que en la época precortesiana (1300 a 1521) alcanzaron un gran desarrollo social, económico, político y artístico.

En el territorio que hoy integra nuestro país existían varios reinos indígenas y el poderoso imperio Azteca.¹⁵⁹ Su existencia llegó a conocimiento de los españoles asentados en Cuba, y el gobernador Velázquez organizó una expedición dirigida por Hernán Cortes, quien desembarcó en Veracruz e invade la capital azteca, Tenochtitlan, el trece de agosto de 1521, y después de una guerra que duró tres años se crea la llamada Nueva España.

El dominio español comprendió tres siglos de 1521 a 1821, y tuvo por máxima autoridad al rey, quien implantó en sus colonias la forma de gobierno monárquico absolutista¹⁶⁰ representativo.

La monarquía de este momento tiene, según Bossuet,¹⁶¹ las siguientes características:

- 1) La monarquía es sagrada porque el príncipe es “ministro y lugarteniente de dios en la tierra”;
- 2) Atentar contra el monarca es sacrilegio porque el título de Cristo se ha dado a los reyes, “están ungidos del señor”;
- 3) Detenta el monarca lo que Tertuliano llamó “una segunda majestad”, la primera es la de dios y la del rey su derivada;

¹⁵⁹ “A la llegada de los españoles, México era un mosaico étnico de más de 600 grupos indígenas que se encontraban en diversos estadios de desarrollo. Se hablaba unas 80 lenguas pertenecientes a 15 diferentes familias. Podían encontrarse diversas economías clasificables en dos tipos fundamentales: en el norte nómadas, en el sur y el centro sedentarios”. Enrique Semo, Historia del capitalismo en México, ediciones Era, México, 1982, pp. 20-21.

¹⁶⁰ Recordemos que el absolutismo se origina en el siglo XII cuando los señores feudales empezaron a decaer. Los burgueses, aliados de los reyes, lograron, después de continuas guerras substraerse al poder de los señores feudales, fue el robustecimiento de la monarquía, que inicia su ascenso en el siglo XIV y se fortalece en Europa en los siglos XV, XVI y XVII, se distingue Inglaterra donde se estableció la monarquía constitucional.

¹⁶¹ J.B. Bossuet, Política deducida de las propias palabras de la Santa Escritura, 4 Vols., Madrid, 1943. Citado por Horacio Labastida, Cómo acercarse a la política, editorial Limusa, México, 1993, pp. 74-75.

- 4) La monarquía es absoluta. El príncipe no debe dar cuenta a nadie de lo que ordena, no hay fuerza coactiva contra el príncipe;
- 5) Su poder "no es arbitrario" porque está "sometido" a la equidad de las leyes, a la justicia y al derecho natural, pues debe ser justo y dar al pueblo ejemplo en conducta justiciera;
- 6) La monarquía es paternal, puesto que los reyes son "lugartenientes de dios, padre del género humano";
- 7) La monarquía está "sometida" a la razón, puesto que el gobierno es obra de razón y de inteligencia;
- 8) Ante las cualidades del soberano, el súbdito debe obedecerlo sin murmurar.
- 9) El murmullo equivale a sedición; y
- 10) La obediencia del súbdito tiene una excepción: si el príncipe ordena contra dios, vale la palabra apostólica: "hay que obedecer a dios más que a los hombres".

Religión y justicia completan la versión de Bossuet sobre el Estado. No hay autoridad pública sin religión, aunque sea falsa, pero el monarca debe combatir las creencias impías. El monarca, insiste, es justo y no arbitrario.

Posteriormente, como derecho divino de los reyes o soberanía absoluta, la monarquía haría crisis.¹⁶² El absolutismo agudiza su decadencia con la Revolución Francesa, ésta conforma el paradigma de la época, como instrumento de lucha contra la opresión absolutista. Recordemos que el poderío de los monarcas se manifiesta por la represión de toda oposición política o religiosa dentro de sus Estados y por su intervención en la política de naciones extranjeras con el ánimo de ampliar sus dominios o de adquirir mayor influencia política.

El absolutismo español se traslada a la Nueva España, a través de la representación del rey.¹⁶³ La Nueva España es fundada en un territorio que:

"Se unificó legal y administrativamente, aún cuando a la población indígena se le dio un tratamiento especial, este se recogía en un solo cuerpo legislativo y de doctrina jurídica, aparte, sí, pero paralelo a la legislación castellana que regía al resto de la población, y **toda la estructura burocrática administrativa estaba formada con franca tendencia a depender del centro, a cuya cabeza con indisputado poder, se encontraba un virrey, representante personal del monarca e imagen suya.** Esta centralización política y administrativa de la Nueva España tiene tan sólo

¹⁶² Primero en la Inglaterra revolucionaria que decapitó a Carlos I y abrió las puertas del poder a Guillermo de Orange, y en segundo lugar con motivo de las grandes revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII, antes, la Ilustración y el desarrollo del capitalismo mercantil y manufacturero incidieron en tal sentido. Ibid., p.75.

¹⁶³ El absolutismo; se asienta en España, constituyéndose en la nación más poderosa de Europa en la época.

un limite, que es la obligada recurrencia a la fuente natural del poder, encarnada en el rey, pero en todo cuanto se refiere a su ejercicio inmediato y práctico la corte virreinal de la ciudad de México es, en palabras de la época, "cabeza del reino".¹⁶⁴

La independencia de España.- Sin pretender profundizar en el tema, veamos algunas opiniones respecto a este importante proceso histórico para nuestra patria:

"Mucho más que cualquier otro país de América Latina, México logró su independencia de España a través de una guerra de masa cuya figura máxima, José María Morelos, era a la vez representante del ala jacobina de la revolución. Pero como en los demás países latinoamericanos, la independencia no la consumó, y la inicial organización del país independiente no la hizo el ala jacobina, sino las tendencias conservadoras que eliminaron a aquélla en el curso de la lucha y a favor del descenso de la intervención de las masas" Adolfo Gilly.¹⁶⁵

"La guerra de Independencia fue una gran guerra de clases y no se comprenderá bien su carácter si se ignora que, a diferencia de lo ocurrido en Sudamérica, fue una revolución agraria en gestación. Por eso el Ejército (en el que servían los "criollos" como Iturbide), la Iglesia y los grandes propietarios se aliaron a la corona española. Esas fuerzas fueron las que derrotaron a Hidalgo, Morelos y Mina" Octavio Paz.¹⁶⁶

"Pocas revoluciones presentan, a primera vista, las paradojas que nos ofrece nuestra guerra de Independencia. Nos encontramos con que muchos de los precursores del movimiento se transforman en sus acérrimos enemigos en el instante mismo en que estalla, con que no consuman la Independencia quienes la proclamaron, sino sus antagonistas,¹⁶⁷ y por último con que el mismo partido revolucionario ocasiona la pérdida de los consumidores de la independencia" Luis Villoro.¹⁶⁸

Luis Villoro hace un profundo análisis de lo que Luis González y González llama "el optimismo inspirador de la independencia", consistente, fundamentalmente, en la fe por parte de los independentistas, en las riquezas naturales del país, en el potencial humano de los novohispanos y en el auxilio de la "providencia divina", factores todos que se conjugan con un nacionalismo en cierne y con el "pesimismo

¹⁶⁴ Roberto Moreno, *La última Nueva España, en La formación del Estado Mexicano*, coordinación de María del Refugio González, et. al., editorial Porrúa, S.A., México, 1984, p. 19.

¹⁶⁵ Adolfo Gilly, *La revolución interrumpida*, ediciones El Caballito, México, 1971. P. 7.

¹⁶⁶ Octavio Paz, *El laberinto de la Soledad*, citado por Adolfo Gilly, *Ibid.*

¹⁶⁷ Tal vez por eso es significativo que a la fecha se celebre el 16 de septiembre de 1921, la "consumación" de la guerra, como festejos patrios oficiales del "día de la independencia".

¹⁶⁸ Luis Villoro, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, UNAM, México, 1977, p. 13.

realista” o inseguridad en el triunfo de España con los ejércitos del rey.¹⁶⁹ Sin embargo ni los insurgentes (al final de la guerra de independencia, reducidos a grupos de guerra de guerrillas), ni el ejército realista, tenían asegurada la victoria militar, lo que posiblemente influyó en el desenlace negociado o pactado que se plasmó en el Plan de Iguala y se confirmó en los Tratados de Córdoba.

Roberto Blanco Moheno plantea que la “independencia” consistió en “cambiar para no cambiar nada”, es decir “dejar todo como estaba”, en espera de un rey español, pero previa declaratoria de autonomía política, en virtud del, todavía, monopolio del poder político por los peninsulares.¹⁷⁰

2.2.1 Constitución de Apatzingán de 1814.

La constitución expedida por las Cortes de Cádiz en España el 1º de marzo de 1812, fue declarada vigente en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año. Aunque fue derogada poco tiempo después y luego restablecida sólo en algunas entidades, esta Constitución de espíritu liberal, acotaba el absolutismo y reducía los privilegios de las clases altas, del clero y del ejército con el establecimiento de una monarquía constitucional, tuvo gran influencia en los criollos que planteaban la necesidad de independencia política del gobierno español. Por otra parte, en el Plan de Iguala para la consumación de la independencia política, Iturbide consideró la vigencia de la Constitución de Cádiz, en tanto se elaboraba una nueva.

Entre los precursores de nuestra primera Constitución debe citarse a Ignacio López Rayón, quien en agosto de 1811 instaló la Suprema Junta Nacional Americana en Zitácuaro. A él se debe el documento denominado **Elementos Constitucionales** (del 30 de abril de 1812), que consta de 38 puntos y es el primer proyecto de Constitución en el que se declara la libertad e independencia de América – Nueva España – (punto 4) y la soberanía popular (punto 5), aunque se precisa que esta “reside en la persona del señor Fernando VII, y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano”, obedeciendo a la estrategia política implementada por los ideólogos independentistas.

¹⁶⁹ Luis González y González, Todo es historia, Cal y Arena, México, 1989, pp. 69-83.

¹⁷⁰ También sostiene este autor que Iturbide es el verdadero creador de la corrupción en México “por la serie de pillerías intelectuales, morales y penales que cometió, y demostró su astucia falseando, engañando, jurando, etc.” Roberto Blanco Moheno, La corrupción en México, Brugera Mexicana de Ediciones, S.A., México, 1980, p.112 y ss.

Este Congreso se integraría por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias (punto 7). Señala funciones específicas en los puntos 14 y 15 que mencionan la existencia de un Consejo de Estado que declara la guerra y la paz y que establecería con el Congreso Supremo, los gastos extraordinarios de la nación. Siendo un precedente del control presupuestario por parte del Congreso.

Nos dice la maestra Aurora Arnáiz, que todo hace presumir que el Congreso Supremo fue previsto como una pequeña comisión senatorial o diputacional correspondiente al poder legislativo.¹⁷¹

Las autoridades políticas y legislativas principales que establece el documento que nos ocupa son las siguientes: 1. El pueblo soberano (art. 5°), 2. El Rey (idem); 3. El Supremo Congreso Nacional (idem); 4. La Suprema Junta (derivada del Supremo Congreso, art. 13); 5. El Consejo de Estado (art. 14); 6. El protector nacional (art. 17).

El jefe del Ejecutivo recibe el nombre de protector nacional, quien propondrá al Supremo Congreso la iniciativa y derogación de las leyes (punto 18). Este protector sería nombrado por los representantes del Supremo Congreso.

El punto 21 hace referencia a la existencia de los tres poderes, bajo el primado del legislativo. Aunque, por tratarse de un esbozo, no precisa a las funciones del Supremo Congreso, el cual tiene atribuciones para entender de "cualquier negocio que interese a la nación" (punto 18).

De esta forma, los Elementos de nuestra constitución, sancionan ya algunos de los principios liberoindividualistas fundamentales: la división de poderes, la libertad de imprenta, la prescripción de la esclavitud y la tortura, y fundamentalmente habla ya del ejercicio de la soberanía en un órgano colegiado.

Sentimiento de la nación o veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución. En este documento, fechado el 14 de septiembre de 1813, José María Morelos y Pavón fijó su programa político en 23 puntos declarativos, redactados esquemáticamente. Retoma los principales aspectos de los Elementos Constitucionales de Rayón. Da un trazo auténticamente liberal al movimiento insurgente e influye notoriamente al texto de Apatzingán. Morelos concibe la

¹⁷¹ Aurora Arnáiz Amigo, Derecho Constitucional Mexicano, Trillas, México, 1990, pp.19-20.

organización del nuevo país bajo el régimen republicano y declara la independencia total respecto a España (punto 1°).

El punto 5° representa un progreso en el pensamiento insurgente, superando al punto 5° de los Elementos constitucionales de Rayón, al establecer:

“La soberanía dimana inmediatamente del pueblo – ya no del rey –, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”

Artículo precedente del actual 39 constitucional. Habla ya de los principios de soberanía del pueblo, de representación popular y de la división de poderes. Fórmulas básicas de la democracia, conforme a la ideología de la Revolución Francesa.

En los puntos séptimo y octavo, Morelos se refiere a la renovación de los funcionarios encargados de ejercer los poderes públicos y a la remuneración que como a tales debería recaerles, configurando dos formas de acotar o poner límites, teóricos por los menos, a los funcionarios públicos; a través del tiempo y del dinero (precisión de sus sueldos).

En el undécimo punto encumbra Morelos el gobierno liberal y condena, por el contrario, al tiránico.

En el doceavo punto, a manera platónica, por su imposibilidad fáctica, Morelos establece lo que hubiera sido el sustento ideológico del pueblo, como meta a alcanzar si se hubiera realmente organizado:

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

La Constitución de Cádiz fue suspendida en algunas de sus partes por Félix María Calleja en 1803, sobre todo porque los peninsulares de la Nueva España no la querían y estaban interesados en volver al estado que se tenía anteriormente.

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana; José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso que se instala en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 y se integra por seis diputados, designados por el mismo

Morelos, fungiendo como propietarios los vocales de la Junta de Zitácuaro: Rayón, Liceaga y Berdusco, como suplentes, Bustamante, Cos y Quintana Roo, y por dos diputados de elección popular: José Murgía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan.

En la sesión inaugural se dió lectura a los veintitrés puntos, Sentimientos de la Nación, preparados por Morelos para la Constitución. Iniciaba sus labores el primer congreso constituyente de nuestra historia: El Congreso de Anáhuac, que comenzaría sus labores con el nombramiento de quien bajo el título de generalísimo, debería asumir el poder ejecutivo como jefe supremo de la insurgencia, de acuerdo con el propio reglamento para la reunión del Congreso.¹⁷²

Debido a las vicisitudes de la guerra insurgente, los integrantes del Congreso emigran de pueblo en pueblo, durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del Virrey, principalmente por los realistas: De la Concha, Armijo y Samaniego. La asamblea cuya integración se modificó en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y se expide. Sus autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron Lic. José Manuel de Herrera, Lic. Andrés Quintana Roo, Lic. José Sotero de Castañeda, Dr. José Sixto Berduzco y Dr. Francisco de Argáandar.

La carta de Apatzingán tuvo vigencia parcial territorial, fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, pero las circunstancias impidieron su funcionamiento. El 15 de noviembre de 1815, después de ser capturado Morelos, por salvar al Congreso, el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes.

El Decreto Constitucional resultó uno de los documentos liberales más avanzados de su época. Con la indudable influencia de la Carta de Cádiz, España, sus autores recogen directamente de la ideología de la Revolución francesa, los principios y disposiciones fundamentales que la integran. Sin embargo la facción que la expidió fue derrotada militarmente, por cual no tuvo una vigencia práctica total en nuestro país. No obstante, sus lineamientos fueron las raíces de avanzadas Constituciones posteriores del siglo XIX mexicano. Fue más progresista que la Constitución de 1824, con la que propiamente se inicia el derecho constitucional mexicano.

¹⁷² Nombramiento que recae, por aclamación unánime, en Morelos quién renuncia al tratamiento de "alteza serenísima" —tan pomposamente adoptado por Santa Anna años mas tarde— que acompañaba al título de generalísimo, sustituyéndolo por el ya muy conocido "Siervo de la Nación".

La Constitución de Apatzingán se presenta en 22 capítulos y 242 artículos, sin títulos. Tiene dos grandes secciones. La primera abarca cuarenta y un artículos y se denomina “principios o elementos constitucionales”. La segunda principia en el artículo 42 y llega hasta el final, bajo el rubro de “forma de gobierno”. Esta división corresponde, genéricamente, a la parte dogmática y a la orgánica constitucionales. En la primera parte el tono democrático alcanzó una de sus manifestaciones más elevadas.

En este sentido, reproducimos el artículo cuarto; como una elevada expresión de motivos:

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

Asimismo, se establece el principio de soberanía popular (capítulo II), la división de poderes, la ciudadanía general, la igualdad de los ciudadanos ante la ley y el respeto a la libertad y a los derechos de los hombres. Es la única Carta Magna en la historia política de México que establece un Poder Ejecutivo constituido por tres titulares. En relación a la soberanía:

“Con acierto, el Constituyente de Apatzingán, redactó nítidamente el artículo 5º y se apartó del confuso artículo 3º de la Constitución de Cádiz, que menciona una soberanía nacional siguiendo los lineamientos del constitucionalismo francés. Francia instituyó la soberanía nacional desde sus primeros textos constitucionales, en omisión de la soberanía del pueblo defendida por Juan Jacobo Rousseau. La afrancesada Constitución de Cádiz elaborada bajo la égida de los Bonaparte, en su artículo 3º declaraba que: “la soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. Al sustituir el vocablo nación por el del pueblo, el Constituyente de Apatzingán mantuvo la posición acertada. La soberanía, que pertenece originariamente al pueblo, se manifiesta al ser convocado para decidir de forma democrática sobre las cuestiones de la comunidad y en la efectiva capacidad de decisión”.¹⁷³

En los artículos 18 y 20 se maneja el irreductible acatamiento a la voluntad general, la que prevalecerá, en caso de discrepancia con la voluntad particular. Del

¹⁷³ Aurora Arnáiz, op. cit., p.25.

artículo 20 se desprende al acatamiento al deber ser (voluntad general, axiología política del bien común) frente a la suma aritmética de la voluntad de todos.¹⁷⁴

Art. 18. "Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional".

Art. 20 "La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general".

Claramente influenciada, la carta de Apatzingán, con el pensamiento de la época – la ilustración y la revolución francesa –, en su artículo 24 habla de la íntegra conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos y "es el objeto" de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

El artículo 26 establece: "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos conforme a la constitución", es decir, a través del sistema de representación el "pueblo" debería de controlar a los servidores públicos, acción actualmente imposible ya que no se organiza la población para hacer valer esos postulados que aún hoy, con otra redacción, están en vigor (véase por ejemplo el actual artículo 39 constitucional entre otros, y su confrontación con la realidad).

El artículo 27 habla ya de acotar las funciones del poder público y las responsabilidades de los funcionarios, como una forma de control jurídico, sobre los mismos.

Por otra parte la elección de los diputados sería indirecta, a través de juntas electorales de Parroquia, de Partido y Provincia

En relación al control del legislativo sobre el ejecutivo, se mencionó que la soberanía sería ejercida por el Supremo Congreso Mexicano, y cuyas principales facultades serían: elegir a los miembros del Supremo Gobierno (3 individuos art. 151), nombrar a los secretarios del mismo y a los del Supremo Tribunal de Justicia, nombrar a los embajadores, a los integrantes del Tribunal de Residencia y sus

¹⁷⁴ Ibid., p.27.

secretarios, decretar la guerra, aprobar antes de ratificar los tratados con otras naciones, arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos, examinar y aprobar las cuentas de la hacienda pública, autorizar a los miembros del gobierno para ausentarse del lugar de su residencia, hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios del propio Congreso y de los otros dos poderes (art. 120), examinar y discutir los proyectos de ley, sancionar, interpretar y derogar, en su caso, las leyes (art. 106), y resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de los tres poderes (art. 107), recibir cada seis meses un estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos, y cada año otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen (art. 174).

De lo anterior se observa la subordinación del Ejecutivo al Legislativo (Supremo Congreso Mexicano).

Por último, el medio de control y sanción, sobre la responsabilidad de los integrantes de los tres poderes, era el llamado juicio de residencia.

2.2.2 Constitución Federal de 1824.

Al asumir su independencia política de España, México se encuentra en una situación política, económica y social crítica.¹⁷⁵ Iturbide deja subsistente la serie de contradicciones y desigualdades sociales que llevaron a Hidalgo y Morelos a la guerra insurgente.

Surgen las disputas por el poder político entre los criollos; dentro de las zonas rurales entre los caudillos menores de la guerra insurgente, deseos de los caudillos mayores de ser reyes o presidentes del nuevo país, guerra de partidos (falta completa de entendimiento entre monarquistas y republicanos, militares y civiles, clérigos y burócratas), **desinterés político de la gran masa de la población**. Rige temporalmente en México la Constitución de Cádiz (vigente en nuestro país en tres ocasiones: 1812, 1813 y 1820). De acuerdo con el Plan de Iguala, precisado en este punto por el Tratado de Córdoba, se procedió a instalar la Junta Provisional de Gobierno, encargada a su vez de designar a los integrantes de la Regencia.

¹⁷⁵ Cfr., Luis González, et. al., Historia Mínima de México, el Colegio de México, México. 1983, pp.93 y ss.

La Junta de Gobierno instalada el 28 de septiembre de 1821¹⁷⁶ y compuesta por 38 aristócratas,¹⁷⁷ tuvo como atribuciones elegir los miembros de la Regencia, fijar las normas para la convocatoria y la elección del Congreso encargado de hacer la constitución política y decidir los símbolos nacionales: el escudo y la bandera. Pero esta Junta Provisional Gubernativa que tenía “todas las facultades declaradas a las Cortes por la Constitución Política de la Monarquía Española”, estaba totalmente sometida a la autoridad de Iturbide. Instalada la Junta eligió como su presidente a Iturbide, levanto el Acta de Independencia y designó a los cinco integrantes de la Regencia,¹⁷⁸ quienes a su vez nombraron a Iturbide su presidente. En el mismo acto, éste fue designado generalísimo y almirante, cargos que, según acuerdo posterior de la Junta, deberían desaparecer con la persona de su beneficiario.

La reunión de las Cortes, se aplazaba, Iturbide decidió alargar lo más posible la convocatoria, a fin de poder gobernar y acabar de cuajar sus ambiciones imperiales. Una vez convocadas éstas, quedarían instaladas hasta el 24 de febrero de 1822, un año exacto después del Plan de Iguala.

El Congreso y las Cortes, se forma, en su mayoría, de diputados criollos de la medianía, imbuidos de las ideas de las revoluciones francesa y norteamericana y simpatizadores de una forma republicana de gobierno. Los diputados monárquicos eran pocos y se dividían en borbonistas e iturbidistas. Aquéllos querían como monarca a Fernando VII o un pariente suyo de la casa de Borbon, éstos, coronar a Iturbide. El Congreso inauguró sus sesiones el 24 de febrero de 1822,¹⁷⁹ aprueba las “**Bases Constitucionales**” en la misma fecha¹⁸⁰, se declaró soberano, para conciliar el principio de la soberanía constituyente con la obligación de observar el Plan de

¹⁷⁶ Un día después de la entrada triunfal del ejército trigarante, comandado por Iturbide, a un mes escaso del Pacto de Córdoba.

¹⁷⁷ Cfr., Jorge Sayeg Helú, Historia Constitucional de México, editorial Porrúa, S.A., México, 1994, pie de pág. 26, p. 37.

¹⁷⁸ Se estableció una Regencia compuesta de 5 miembros a fin de asumir el Poder Ejecutivo, encabezado por el propio Iturbide como presidente de la misma, secundado por O' Donojú, el gobernador de la mitra de Valladolid, Manuel de la Bárcena, Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León. *Ibid.*, p. 37.

¹⁷⁹ “A la integración de las Cortes de Catedral, así llamadas en tanto que fué precisamente la Catedral Metropolitana el lugar escogido por los diputados para reunirse por primera vez, concurriendo hombres de las mas diversas tendencias; monárquicos, antiguos insurgentes, antiguos diputados a las Cortes de Cádiz”. Vicente Fuentes Diaz, “Bosquejo Histórico Constituyente de 1822 a 1824”, Los derechos del pueblo mexicano, México, 1967, Cámara de Diputados, p. 586, citado por Sayeg Helú, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸⁰ Este documento político acentúa su apego al Estado- Iglesia, que se mantiene ininterrumpidamente en México desde su incorporación al occidente cristiano. En su corta redacción se declara la soberanía nacional y el gobierno monárquico moderado constitucional que se denominará imperio mexicano. Cfr. Aurora Arnáiz, *op. cit.*, p. 39.

Iguala y el Tratado de Córdoba.¹⁸¹ Las Bases Constitucionales consignaron como "voluntad" del Congreso los que habían sido compromisos entre Iturbide y O' Donjú, relativos a la intolerancia religiosa, a la monarquía constitucional y a la sucesión de los Borbones.

El Congreso además "se reservó el ejercicio del poder legislativo en toda se extensión", lo que significaba que ejercería, no sólo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario. En esta última función el Congreso carecía de normas. La amplitud legislativa se destacó aún más por el hecho de que el Congreso no se fraccionó en dos cámaras. Las cortes españolas se negaron a ratificar el Tratado de Córdoba por "ilegítimo y nulo". Por lo cual los criollos borbonistas se adhieron a Iturbide.

El Congreso, aunque en él predominaban los enemigos de la monarquía, eligió a Iturbide emperador con el nombre de Agustín I. Este, tras una coronación fastuosa, gobernó once meses (desde el 19 de mayo de 1822). El emperador de México entro en conflicto con el Congreso, donde los Borbonistas le reclamaban no haber cumplido el plan original de Iguala y traer a un monarca de la Casa de los Borbones al trono de México. En agosto supo de una conspiración anti-iturbidista en la que se encontraba involucrados algunos diputados, por lo cual **Iturbide disolvió el Congreso el 31 de octubre del 1822** y estableció en su lugar una junta denominada Junta Nacional Instituyente, integrada por un reducido de diputados del antiguo Congreso, encargada de elaborar un ordenamiento jurídico y convocar a elecciones de nuevo Congreso. Esta Junta aprobó en febrero de 1823, por 21 votos contra 17, el **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano**, formulado por el emperador, en tanto se expedía una Constitución. Este documento establece como forma de gobierno el monárquico constitucional representativo y hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano (art. 5º).¹⁸²

El dos de diciembre del 1822 el brigadier Antonio López de Santa Anna, se sublevó en Veracruz, el 6 expidió un plan precedido de un manifiesto y seguido de unas declaraciones, desconoció a Iturbide, proclamaba la República y pedía la reinstalación del Congreso para constituir a la Nación. En enero de 1823, el general Antonio Echávarri, enviado por el emperador para combatir a Santa Anna, pactó con

¹⁸¹ El 24 de agosto de 1822 se dieron los Tratados de Córdoba que establecieron un gobierno monárquico y la residencia del Poder Legislativo en las Cortes.

¹⁸² "Se trata de instituir en México un imperio de raíces autóctonas. El primer intento, también criollo, proviene de los descendientes de Hernán Cortés: de don Martín (1530-1589), hijo de la primera esposa del conquistador". Arnáiz, *ibid.*, p. 41. El Reglamento estableció la facultad del Emperador para nombrar y separar libremente a los ministros, pero el Congreso tenía la facultad de establecer el número de los miembros que debían integrar al Consejo de Estado.

el enemigo. El 1º de febrero se proclama el Plan de Casamata, en el que, sin desconocer a Iturbide, pedían la reunión de un nuevo constituyente, que debería actuar con plena libertad. A principios de marzo Iturbide reinstaló al Congreso (difícilmente reconocido por las tropas rebeldes), y ante él abdicó el 19 del mismo mes. En abril, los diputados disuelven la monarquía y nombran un triunvirato para el desempeño del Supremo Poder Ejecutivo (integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria), gobierna del 30 de marzo de 1823 al 10 de octubre del 1824.¹⁸³ En julio, las provincias de Centroamérica se declaran independientes de México.

Luego del fin del primer imperio, se restableció el régimen constitucional y se convocó a un Congreso. Ante el desprestigio de la monarquía, éste Constituyente se pronunció por la república. El debate central se dio entre la adopción de un régimen unitario (que transitara a uno federal, postulado por Servando Teresa de Mier), o un régimen federal (Miguel Ramos Arizpe), prevaleciendo éste último. El 4 de octubre del 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, estuvo vigente sin alteraciones hasta 1835.¹⁸⁴

La nueva Constitución consta de 171 artículos, se presenta en Títulos subdivididos en Secciones (es decir capítulos), careció de un cuerpo doctrinario de garantías individuales, estableció el régimen de república representativa popular federal. Los estados serían independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, mientras que el Poder Supremo de la Nación estaría dividido en Legislativo (bicameral), Ejecutivo (presidente y vicepresidente) y Judicial. Principios que se habían anunciado en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana¹⁸⁵ aprobada el 31 de enero de 1824, preámbulo de la Constitución de 1824.¹⁸⁶

¹⁸³ "El Congreso consideró, el 8 de abril, que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde el imperio. Por decreto de la misma fecha declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase, pero al mismo tiempo consideró vigentes las tres garantías". Tena, op. cit., p. 122.

¹⁸⁴ Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año, pero ni esas ni las posteriores a 30 llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación. *Ibid.*, p. 154.

¹⁸⁵ *Cfr.*, *Ibid.*, pp. 154 y ss.

¹⁸⁶ "Es en el siglo XIX que comienza a manejarse con precisión algunos de los fundamentos del Estado moderno correspondiente a la primera mitad del siglo XX. Así, por ejemplo: la soberanía, representación política, democracia indirecta, división de poderes, separación entre la Iglesia y el Estado. La mayoría de estos fundamentos políticos fueron plasmados en México en la Constitución de 1824, con excepción del último". Y es en las *Leyes de Reforma (1854-1863)* cuando se inicia la separación Iglesia-Estado. Arnáiz, op. cit., p. 47.

El sistema de gobierno presidencial se instaure, no por tradición, sino como experimento político. Las fuentes de esta Constitución fueron las constituciones norteamericana de 1787 y de Cádiz de 1812.

La Cámara de Diputados de compone de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados (art. 8). Se eligen también diputados suplentes que correspondían a razón de uno por cada tres diputados propietarios, o por una fracción que llegue a dos, la base general para el nombramiento de los propietarios era la población (arts. 11 y 12).

La Cámara de Senadores se configura por dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad cada dos años (art. 25).¹⁸⁷ Cada cámara calificaría las elecciones de sus respectivos miembros (art. 35).

El Congreso General (bicameral) sesionaría durante tres meses y medio. Sus principales facultades serían; fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, tomar anualmente cuentas al gobierno (art. 49 fr. VII), contraer deudas sobre el crédito de la Federación y designar garantías para cubrirlas (ibid. fr. IX), reconocer la deuda nacional, señalar los medios para consolidarla y amortizarla (ibid. fr. X), aprobar los tratados que celebre el presidente (ibid. fr. XIII), decretar la guerra, dar su autorización sobre el nombramiento de funcionarios y dar su consentimiento para que el presidente pudiese mandar las fuerzas de mar y tierra (en los recesos del Congreso, autorizaría el Consejo de Gobierno, por el voto de dos terceras partes de sus integrantes presentes), establecía el número de secretarios para el despacho de los negocios del gobierno (art. 117), así como que éstos dieran cuenta del estado de su respectivo ramo anualmente (art. 120), y que a la instalación del Congreso asistiría el presidente de la Federación y "pronunciaría" un discurso, mismo que sería contestado en términos generales, por quien presidiese el Congreso (art. 68).

Las legislaturas de cada Estado elegían, por mayoría absoluta, dos individuos, a través de votación indirecta, uno de los cuales no debía ser vecino del Estado que eligiese. Quien obtenía la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas sería presidente, quedando el otro como vicepresidente (arts. 79 al 94). No pudiendo ser

¹⁸⁷ Al referirse al Senado esta Constitución no recoge la mención a su carácter de representación, en contraste al actual sufragio universal directo y secreto. Los arts. 25 al 33 recogen los requisitos para ser senador. Asimismo, ni el título IV (arts. 74 al 94), referido al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, hay referencia a la representación debido a la entonces inexistencia de la intervención popular para la designación de los altos puestos políticos.

reelecto, el primero, sino hasta el cuarto año de haber cesado en sus funciones (art. 77). Ambos durarían en sus cargos cuatro años.

Por influencia de Estados Unidos, por primera vez en México, se fija la vicepresidencia, quien actuará en el caso de imposibilidad del presidente.

Esta Constitución estableció amplias causales de responsabilidad del presidente, ya que se incluían como delitos la traición contra la Independencia o la forma de gobierno, el cohecho o soborno durante su encargo, así como la responsabilidad por actos dirigidos a impedir las elecciones de presidente, senadores, diputados o impedir a las cámaras el uso de cualquiera de sus facultades (art. 38 frs. I y II). Cualquiera de las dos Cámaras podía conocer en calidad de gran jurado sobre estas acusaciones (art. 38). Aunque la Cámara de Representantes (diputados) haría exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que haya intervenido el Senado o el Congreso o el Consejo de Gobierno, en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara fungiría como gran jurado en las acusaciones contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos durante el tiempo de su encargo (art. 39).

En la sección quinta se establece el Consejo de Gobierno, se trata de una Comisión Permanente, que funciona durante el receso del Congreso General, compuesto de la mitad de los senadores y que ejercía principalmente la función de control jurisdiccional de la Constitución (art. 116 fr. I en las frs. IV, V, VI, VIII y IX se especifican atribuciones políticas y administrativas).

Asimismo, en 1825 se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. La Constitución Federal de 1824, influyó sobre otros actos de control de la institución representativa (Congreso) que se dieron posteriormente.

2.2.3 Las siete leyes constitucionales de 1836.

Comienzan a formarse los dos grandes partidos mexicanos del siglo pasado: uno surge de la tradición de los insurgentes republicanos (antimonarquistas) y federalistas, apoyados en las masas populares, otro tiene sus raíces en el ambiente de los antiguos monarquistas y los centralistas (y absorbe en gran parte a los iturbidistas), allí encontramos a la élite económica y al alto clero. Finalmente, estos grupos se llamaron respectivamente liberales (progresistas) y conservadores. Esta división también se manifestó en la masonería, con la intervención del embajador

norteamericano Joel Poinsett, se formo la lógia yorquina progresista (entre otros Gómez Farias, Zavala, Ramos Arizpe, etc.), opuesta a las logias del rito escocés cuyo miembro mas destacado era Lucas Alamán.

Bajo la presidencia de Guadalupe Victoria (1824-1828), comenzó a formarse la deuda exterior mexicana, que traería consigo varios problemas, incluyendo intervenciones extranjeras.

En 1833 los liberales llevaron al poder a Santa Anna, con Gómez Farias – anticlerical cada vez más radical – en calidad de vicepresidente.

En la práctica la vicepresidencia fue centro de conspiraciones contra el presidente, en vez de apoyarlo, por ejemplo: presidente Guerrero (mulato liberal) y vicepresidente Bustamante (conservador). En 1831 el segundo eliminó al primero e impuso en el país durante 2 años un duro régimen militar-clerical, o en el caso de Victoriano Huerta (1913-1914).

El primer episodio que refleja lo anterior y la lucha entre liberales y conservadores, se desarrollo en los años 32 a 34, Gómez Farias asistido por Zavala y por el erudito ex-sacerdote José María Luis Mora, lanzo una legislación precursora de las Leyes de Reforma (combatiendo la mano muerta, aboliendo diezmos, prohibiendo la política desde el pupitre, además negó el paso a unas bulas. También limitó la jurisdicción de tribunales militares y eclesiásticos, para evitar que protegieran a influyentes, no estrictamente pertenecientes a la causa clerical o militar).¹⁸⁸

Al afectarse los privilegios eclesiásticos y militares, se sucede como reacción un levantamiento bajo la bandera de “religión y fueros” (Plan de Cuernavaca), Santa Anna retira a Gómez Farias, revocando su legislación, que iniciada en abril de 1833 se detuvo en mayo de 1834, los liberales son reprimidos y **Santa Anna clausuró el Congreso en 1834**, con lo cual a finales de este año se llevaron a cabo elecciones, así en 1835 entró en funciones un nuevo Congreso (bicameral) que el 9 de septiembre acordó reunirse en una sola cámara.

Con la reacción de Santa Anna contra la política de Gómez Farias, se inicia una nueva fase en el santanismo, que también requería una nueva expresión constitucional, adecuada a los intereses del grupo que prevaleció: los conservadores.

¹⁸⁸ Guillermo Flores Margadant, Introducción a la historia del derecho mexicano, Esfinge, México, 1994, p.151.

En efecto, en el inmediato Congreso Federal que se reunió en 1835, los conservadores obtuvieron mayoría – milicia y clero – y con el precedente de su triunfo en el alzamiento armado de 1832 y la escisión del grupo liberal en moderados y liberales puros – o radicales – y, uniéndose los primeros al grupo conservador, éste detentaba ahora el poder real y formal.

De esta forma y a pesar de la resistencia de algunos integrantes – diputados liberales – del, aún, Congreso Federal, que abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835, debido a la correlación política de fuerzas y a la presión de “varios pronunciamientos de tendencias centralistas, algunos de ellos auspiciados por Santa Anna”,¹⁸⁹ se propuso variar el sistema federal y que el congreso asumiera funciones de constituyente, lo cual fue aceptado por ambas cámaras y se declaró (tercer) Congreso Constituyente.

Asimismo se convino en que las dos cámaras integrarían una sola asamblea, lo que se realizó el 14 de septiembre de 1835. El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión compuesta por cinco diputados, atribuyendo la intervención principal a Francisco Manuel Sánchez Tagle, además se tuvieron en cuenta las opiniones de Alamán, que aunque diputado no había tomado posesión de su encargo.¹⁹⁰

La comisión presentó un proyecto de bases constitucionales, discutido y aprobado el dos de octubre de 1835, convirtiéndose en ley constitutiva el 23 del mismo mes y año, que con el nombre de **Bases para la nueva Constitución Mexicana** terminó el régimen federal y son el esbozo precedente para la elaboración de la nueva ley fundamental que se dividió en siete estatutos, razón por la cual a esta constitución centralista se le conoce como **Constitución de las Siete Leyes**.

Las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de diciembre de 1835, persiste en la votación indirecta para designar al Jefe del Ejecutivo (art. 6 de las Bases) en parecidos términos a los señalados en la Constitución de 24 (arts. 79 al 94). Ambos textos coinciden en la declaración implícita del sufragio directo para constituir la Cámara de Diputados y además, el Senado (en las Bases art. 5º).

El art. 3 de las Bases establece “el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular”, omitiendo, evidentemente, el vocablo federal.

¹⁸⁹ Tena, op. cit., p. 201.

¹⁹⁰ Ibid., p. 201-202. Influencia de Alamán, europeizante, antiamericana, a decir de Margadant, op. cit., p. 153.

El art. 4 establece “el ejercicio del supremo poder nacional, continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”, se refiere al Supremo Poder Conservador (segunda de las siete leyes).

La primera de las siete leyes fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de una discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.¹⁹¹ Las seis leyes restantes ya no se publicaron por separado sino de una sola vez. El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre de 1836, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes y año.

Las Siete Leyes adoptaban el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. Se establecen los principios centralistas, plutocráticos (ingresos mínimos para fungir como ciudadano) y de intolerancia religiosa. Se acuñaban los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de gobierno de república unitaria.

Se crea además el Supremo Poder Conservador, o sea, una comisión de 5 personas que deben guardar la Constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes, comisión solo responsable ante Dios y la opinión pública. Sus principales facultades eran:

- 1) Decidir sobre la nulidad de leyes o decretos anticonstitucionales si lo pide el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o cuando menos 18 miembros del Poder Legislativo.
- 2) Decidir sobre la nulidad de actos anticonstitucionales del Poder Legislativo a petición o de la Suprema Corte.
- 3) Decidir sobre la nulidad de actos de la Suprema Corte, “nacidos en usurpación”, a petición de uno de los otros dos poderes. Así, en forma muy imperfecta, se cumplía con una fracción de la enorme tarea, que poco después asumiría el juicio de amparo.¹⁹²

En la ley cuarta se organiza el Supremo Poder Ejecutivo designado por los tres poderes, Gobierno, Senado y la Corte de Justicia presentarán sus ternas a la Cámara

¹⁹¹ Ibid., p. 202.

¹⁹² “Este Supremo Poder Conservador tuvo un claro antecedente en la Constitución de Francia del 13 de diciembre de 1799 (22 frimario del año VIII), obra de Sieyès”. Ibid., p. 153.

de Diputados. Esta hará una terna entre las tres presentadas y la enviará a las Juntas departamentales (antiguas legislaturas locales), para que elijan un individuo.

2.2.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana.

La pugna entre federalistas y centralistas – liberales vs. conservadores – se agudiza con la bancarrota del erario, la separación de Tejas y la guerra con Francia, la lucha se libra en el plano ideológico, jurídico y militar. A lo largo del siglo pasado se utilizan las normas constitucionales como solución a los problemas del país. Estas son el termómetro y espejo fiel que refleja la lucha por el poder y los sucesivos triunfos de uno y otro bando. Había cuatro criterios que en aquellos momentos se disputaban el triunfo: el de los centralistas como Carlos María de Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 36; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el de los federalistas moderados que, como Gómez Pedraza, propendía a la restauración del sistema de 24; el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farias, que había regresado al país y se hallaba arrestado en la capital, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas del año de 33.¹⁹³

En enero de 1839 es rehabilitado Santa Anna, por el partido conservador en el poder, designado para ocupar la presidencia en substitución de Bustamante, quién regresa posteriormente a dicho cargo.

Se proponen reformas a las siete leyes y se suceden varios pronunciamientos, antecedidos de levantamientos armados, que desconocen al presidente Bustamante, quién convoca a un constituyente extraordinario.

Santa Anna, reconocido como general en jefe, artífice de varios levantamientos armados, detentador del poder real y principal beneficiario, junto con otros militares, firma el **28 de septiembre de 1841 las Bases de Tacubaya**, por las que se declaraba haber cesado los poderes supremos, con excepción del judicial, se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quién tendría, “todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública” y se convocaría a un nuevo Congreso.

¹⁹³ Tena, op. cit., pp. 249-250.

Santa Anna es elegido, obviamente, presidente. Concluye la vigencia de la Constitución centralista, de las Siete Leyes. Hábilmente, en las Bases de Tacubaya no se resolvía la forma de gobierno, sólo se aplazaba en la cuarta de dichas bases. Sin embargo, la convocatoria para el constituyente, publicada el 10 de diciembre del 1841, fue amplia y muy libera. El resultado de las elecciones efectuadas el 10 de abril de 1842, favoreció a los liberales, que aunque moderados, eran de tendencia federalista.¹⁹⁴ el 10 de junio de 1842 efectuó su sesión de apertura este Congreso, donde Santa Anna se manifiesta inconforme con el sistema federal.

La Comisión de Constitución (el 26 de agosto de 1842), dió lectura ante el Congreso del proyecto de Constitución, que proponía como forma de gobierno la república popular representativa, la posibilidad de practicar en forma privada religiones distintas a la católica y otorgaba la libertad de enseñanza e imprenta, resultado: **el Congreso fue disuelto por la fuerza pública (23 de diciembre de 1842).**

En efecto, Santa Anna manobra estratégicamente y el 26 de octubre del 42 toma la presidencia el General Nicolás Bravo y el 11 de diciembre en el departamento de Puebla se levanta una acta desconociendo al Congreso y varios departamentos solicitan el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y, obviamente, el reconocimiento de Santa Anna como presidente.

El 19 de diciembre del 1842 el presidente Bravo desconoció al Constituyente, quién fue impedido por la fuerza pública de reunirse en el salón de sesiones. Desintegrado el Congreso, bravo hizo la designación de ochenta notables, que integrarán la Junta Nacional Legislativa que elabora **las Bases Constitucionales, denominadas, Bases de la Organización Política de la República Mexicana (Bases Orgánicas de la República Mexicana)** integradas por 202 artículos, sancionadas por Santa Anna (quién ya había reasumido la presidencia) el 12 de julio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año.

“... el Quinto Congreso Constituyente Mexicano, que produjo las Bases Orgánicas de 1843, centralistas, y hechas para Santa Anna como traje sastre”.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Liberales moderados como Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, Francisco M. Olaguibel, Juan Bautista Morales y Juan Rodríguez Puebla, liberales puros Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Rivapalacio, Juan B. Ceballos, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y José Espinosa de los Monteros, moderados como José Fernando Ramírez, Ignacio Aguilar Marocho y Bernardo Couto. *Ibid.*, p. 304.

¹⁹⁵ Margadant, *op. cit.*, p. 155.

Las Bases establecen la república centralista, suprimen el Supremo Poder Conservador, reitera la intolerancia religiosa, establecieron cuatro ministros para el despacho de los negocios y al Congreso se le dió facultades para que al inició de su primer periodo distribuyera la renta. Esta constitución tuvo vigencia durante tres años, caracterizados por la lucha entre federalistas y centralistas, resurgimiento de la idea de que sólo la monarquía "salvaría" a la Nación y agravada por la permanente amenaza extranjera, la invasión y guerra con Estados Unidos y la permanente bancarrota del erario nacional.

2.2.5 Acta constitutiva de 1847

En medio de la lucha de la lucha de los facciones por la forma de gobierno, a finales de 1843, y debido a su oposición a Santa Anna, **el presidente interino, Canalizo, disolvió, nuevamente, el Congreso**, sin embargo cuatro días después el general Herrera como presidente del Consejo, desconoció a Canalizo asumió el poder ejecutivo y reinstaló el Congreso. El trono de Santa Anna lo deja en 1844, sucediéndolo el liberal Herrera, bajo su régimen se da el problema de Texas.¹⁹⁶

Desterrado Santa Anna, Herrera gobierna conforme a las Bases Orgánicas, de diciembre del 1844 al 30 del mismo mes de 1845. Bajo su gobierno el Congreso General modificó y adicionó en una ocasión las bases, en relación a la elección de senadores.

En 1845 se proclama el Plan de San Luis, convocando una Asamblea Nacional. Designado presidente Paredes, expide en 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente, documento elaborado por Lucas Alamán y que distribuía la representación entre nueve clases. Se vislumbran tendencias monarquistas, por lo cual, en 1846 (4 de agosto), surge el pronunciamiento de la Ciudadela (encabezada por el General Mariano Salas), se solicita la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. Triunfa este movimiento y pone fin a la administración de Paredes y a las Bases Orgánicas.

El 6 de diciembre de 1846, el Congreso (constituyente y ordinario a la vez), abre sus sesiones. Conformado mayoritariamente por moderados y algunos liberales puros y pocos conservadores (de los primeros destaca: Otero, Lafragua, Riva Palacio,

¹⁹⁶ Ibid., p. 156.

Comonfort, Benito Juárez, Guillermo Valle, Vicente y Eligió Romero, de los conservadores solo queda Ignacio Aguilar y Marocho).

En abril de 1847 Estados Unidos declara la guerra a México, Valentín Gómez Farías, como vicepresidente en remplazo de Santa Anna, propone la Ley sobre Bienes Eclesiásticos (pretendía obtener recursos del clero para la campaña contra el invasor), por lo cual el 27 de febrero de 1847, surge en la capital, la rebelión de los "polkos",¹⁹⁷ que pedía la destitución del vicepresidente y, también, un nuevo constituyente. Regresa Santa Anna y destituye a Gómez Farías (al suprimirse la vicepresidencia). Aquel se encarga de la defensa del país contra Estados Unidos, "héroe de tantas derrotas".¹⁹⁸

En vísperas de que el ejército estadounidense entrara y permaneciera durante más de medio año en la ciudad de México, el 22 de mayo de 1847, se aprobó el restablecimiento de la Constitución de 1824 así como una Acta de Reformas propuesta por Mariano Otero. Entre otras medidas, el Acta propone fijar en una ley las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, así como el amparo de los tribunales de la Federación. Igualmente, desaparecía el cargo de vicepresidente, y se fijó nuevas reglas por delitos de altos funcionarios, es decir, a la Cámara de Diputados le correspondía acusar y el Senado fungiría como jurado de sentencia.

La undécima y – última – elevación de Santa Anna a la presidencia y el gobierno conservador (Lucas Alamán, Teodosio Lares, Antonio Haro y Tamariz), desembocaron en un centralismo despótico y autoritario. Un régimen monárquico de facto, pues, si bien, nominalmente, subsistía la república, el presidente – sin control de ninguna índole – centralizó el poder hasta convertirlo en una dictadura. Santa Anna decide la continuación indefinida del gobierno personal y absoluto que detentaba, arrogándose la facultad, inclusive, de nombrar a su sucesor.¹⁹⁹

De tal forma el restablecimiento de la Constitución de 1824, que junto con el "Acta Constitutiva y de Reforma" de 1847, conformaron la ley fundamental de la Nación, perdieron su vigencia, ya que de 1853 a 1855 existió el gobierno dictatorial de Santa Anna, quien expidió una "Ley para el establecimiento del Tribunal de Cuentas", el 26 de noviembre de 1853, de tradición colonial.

¹⁹⁷ Se les llamaba "Polkos" porque con su actitud favorecían más a los intereses del presidente Polk de Estados Unidos, quien encabezaba la ofensiva norteamericana para quitar a México su territorio, que a la defensa de la Patria, prioritaria en esos momentos.

¹⁹⁸ Margadant, op. cit., p. 157.

¹⁹⁹ Sayeg Helú, op. cit., p. 71.

2.2.6 Constitución de 1857.

La reacción al poder detentado por Santa Anna, se da con el Plan Ayutla del 1º de marzo de 1854, mismo que inicia formalmente en México la aparición del Estado liberal burgués y de derecho, que surge en Francia con su revolución de 1789, aún cuando en nuestro país fue la Constitución de 1824 la que le dió consistencia.²⁰⁰

El Plan de Ayutla es un documento suscrito por varios militares, consta de 9 artículos y su fin primordial es la destitución de Santa Anna (art. 1, en el art. 2 señala las bases para proclamar un presidente interino, previa convocatoria de representantes por cada Estado y territorio. El art. 5º faculta al presidente interino para convocar al Congreso que tendrá por misión constituir la República representativa popular.

El 11 de marzo de 1854 se elabora el Plan de Acapulco, donde figura el coronel Comonfort (moderado), opositor de Melchor Ocampo, con una estrategia para no romper abiertamente con el conservadurismo y atraerse a todos los moderados.²⁰¹ En este plan también predominan los militares y consta de 10 puntos.

El 9 de agosto del 1855, es derrocado por sexta y última vez Santa Anna, sustituido, como presidente interino, por el General Juan Alvarez, quien asume el poder, formando su gabinete con Guillermo Prieto (Hacienda), Melchor Ocampo (Relaciones Exteriores), Ponciano Arriaga (Gobernación), Miguel Lerdo de Tejada (Fomento), Ignacio Comonfort (Guerra) y Benito Juárez (Justicia).

El 17 de octubre de 1855, Alvarez, convoca a elecciones para integrar el nuevo Congreso Constituyente, a través del voto indirecto en tercer grado.²⁰² Sin embargo este se ve precisado a renunciar en virtud de la pugna entre liberales y moderados, el 11 de diciembre de 1855, toma el poder Ignacio Comonfort. En el aspecto legislativo, tres leyes²⁰³ expedidas por el presidente, iniciaron la obra de la reforma.

²⁰⁰ Aurora Arnáiz, op. cit., p. 71.

²⁰¹ Cfr. Sayeg Helú, op. cit., pp. 74 y ss.

²⁰² De acuerdo con la convocatoria de 1855 el pueblo nombraba a los electores primarios, a razón de 1 por cada 50 mil habitantes, los electores primarios, congregados en las cabeceras de partido, nombrarían a los electores secundarios, quienes a su vez, harían en las capitales de los estados y territorios la elección de los diputados. Aurora Arnáiz, op. cit., p. 74.

²⁰³ La Ley Juárez sobre administración de justicia del 23 de noviembre de 1855; la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856; la Ley Iglesias, promulgada el 27 de enero de 1857, que suprime el pago de obvenciones parroquiales bajo coacción civil y exenta del pago de las mismas a los pobres, entendiéndose por pobre el que no dispusiera "más de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia", leyes que fueron incorporadas a la Constitución de 1857, con algunos cambios.

El 15 de mayo de 1856 se sanciona el Estatuto Orgánico que precede a la Constitución del 57 y sus proyectos están relacionados con el Plan de Ayutla y sus reformas en Acapulco. El Estatuto tiene 125 artículos, presentados en nueve secciones.

El 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Después de significativos debates, que evidencian la pugna ideológica coyuntural,²⁰⁴ el Congreso de 1865, donde prevaleció la tendencia laica,²⁰⁵ se centra en el modelo del Estado liberal que predominó en la segunda mitad del siglo XIX. Los términos humanismo y liberalismo eran sinónimos universales de la época.²⁰⁶ Los principios guías eran la libertad política, social y religiosa.²⁰⁷

El texto constitucional plasma el ideario liberal, que aunque era profundamente individualista, era el ideario revolucionario en esa época (paradigma), por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes, aunque fuera, en principio, en el plano formal únicamente.

El Congreso de 1856-57, tenía entre sus ocupaciones la revisión de los actos dados durante la última administración de Santa Anna, así como los del Ejecutivo provisional instaurado al triunfo de la Revolución de Ayutla.²⁰⁸

Entre las medidas progresistas que ya vislumbran los verdaderos problemas sociales, aunque finalmente no se aprobaron, destacan la de la elección directa, es decir, la del voto del pueblo en favor de quienes abrían de ejercer los cargos públicos, sin intermediario o elector secundario alguno.²⁰⁹

²⁰⁴ Cfr., Sayeg Helú, op. cit., pp. 80 y ss.

²⁰⁵ Recordemos que el partido conservador se hallaba vinculado 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 –, se consideraban, por ende, voceros de los intereses de la Iglesia y las clases privilegiadas.

²⁰⁶ Los seguidores de los principios de la revolución de independencia y del pensamiento de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, entre otros: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Jesús González Ortega, León Guzmán, Guillermo Prieto, Benito Juárez, Ignacio del Valle, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco.

²⁰⁷ Aurora Arnáiz, op. cit., p. 82-83.

²⁰⁸ Sayeg Helú, op. cit., nota 97, p. 80.

²⁰⁹ “Con la elección directa, el pueblo errará o acertará, pero el resultado será la expresión de su voluntad. Con la indirecta ... los intereses del pueblo no influirán en las elecciones, serán dirigidas por los cabecillas de partido, por los intrigantes, por los que piden y prometen empleos. La autoridad, el gobierno, a de querer siempre el sufragio indirecto, por que todo intermedio entre el pueblo le es favorable para falsear la opinión”. Ignacio Ramírez, citado por Sayeg Helú, op. cit., p. 83.

Esta Constitución esta dividida en Títulos, secciones, párrafos y 128 artículos. El Título II en sus secciones I, II y III con sus respectivos párrafos establecía la división tripartita de poder: legislativo (unicamaral), ejecutivo (unipersonal) y judicial. El Título IV era el relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. Contempla un ejecutivo sin facultad de veto. Lo que aunado a las facultades del Congreso, otorgaba un poder formal más amplió al legislativo sobre el ejecutivo. Se ampliaron los dos periodos de sesiones, el primero de tres meses y el segundo periodo de dos, haciendo cinco meses en total. Por otro lado, la responsabilidad del presidente ante el legislativo se amplió y tipifico (traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común), la sentencia se limitaba a absolver o destituir al acusado, pudiendo también inhabilitarlo (arts. 103 al 108). Además, (artículos 86 a 89 de esta Constitución) los secretarios de Estado no dependían de la confianza del Congreso, sin embargo, éstos estaban obligados a informar al Congreso.

El poder Legislativo se integraría por diputados electos para dos años, por cada 30,000 habitantes o fracción superior a 15,000 (art. 54 y 55). La elección sería secreta e indirecta en primer grado (art. 55). La edad mínima era de 25 años, abría que ser ciudadano y no pertenecer al estado eclesiástico (art. 60). Las principales atribuciones del Congreso (art. 60 con 30 fracciones): aprobación del presupuesto de la federación, imposición de contribuciones, contratación de empréstitos, aprobación de los tratados que suscriba el Ejecutivo, declarar la guerra, sostener al ejército, organizar la guardia nacional, negar o autorizar la entrada de milicias extranjeras, autorizar la salida al extranjero de las propias, designar el lugar en que habrán de residir los poderes de la Unión, aprobar los nombramientos del Ejecutivo en favor del cuerpo diplomático y oficiales superiores del ejercito, dar instrucciones para celebrar tratados, prorrogar por 30 días el primer periodo de sesiones ordinarias, crear, suprimir y reglamentar empleos públicos federales y conceder recompensas por los grandes servicios a la patria, o a la humanidad.

El sistema unicameral propuesto en el art. 53 del dictamen y proyecto, del 16 de junio de 1856, para la Constitución del 57, es aprobado para ésta, en virtud de que tradicionalmente el Senado era una fuerza política conservadora que se integraba por altos militares, jercarcas de la iglesia y grandes terratenientes. Este sistema – unicameral – no era algo novedoso ya que los antecedentes históricos del Poder Legislativo se encuentran en el sistema unicameral de la Constitución de Cádiz (art.27), asimismo fue unicameral la legislativa de la Constitución de Apatzingán (art. 48). También el art. 25 del Reglamento Provisional Politico del Imperio Mexicano declaraba que el legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente, y el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 optó por el

sistema bicameral. Fueron bicameralistas las tres Constituciones centralistas. El art. 51 de la Constitución de 1857 es reformado el 13 de diciembre de 1874 y se reimplementa el bicameralismo.²¹⁰ El mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 1º de diciembre de 1916 (art. 51), propone el sistema bicameral también.

La Constitución de 1824 introdujo la novedad de un Consejo de Gobierno (compuesto de la mitad de los integrantes del Senado, uno por cada Estado). se trata del antecedente de la actual Comisión Permanente (arts. 78 y 79 constitucionales vigentes) y fue incluida también en la Constitución de 1857 con la denominación de Diputación Permanente (art.73 párrafo IV, Título tercero).

A partir de 1861 comenzaron las adiciones y reformas a la Constitución del 57. En la década de 1857 a 1867 se suceden los siguientes acontecimientos políticos: esta Constitución origina la guerra de tres años (de reforma), de 1858 a 1860. Acabada esta se produce la intervención francesa (1862). En 1864 el Imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867). Derrotados los restos del ejército invasor, fusilado Maximiliano en 1867, muertos los principales dirigentes del segundo imperio, se inició el periodo que se conoce como "la restauración de la República".²¹¹ Los gobiernos que se sucedieron de 1867 a 1910 hicieron varias reformas a la Constitución de 1857.

2.2.7 Constitución de 1917

Benito Juárez estableció de facto el presidencialismo,²¹² tras su muerte, en 1873, es elegido como presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quien continúa con el régimen presidencialista, pero ahora de iure, a través de la reforma de 1874 – reintroducción del bicameralismo y facultad de veto –, con el propósito de debilitar al Congreso, regresando, en gran parte, a la Constitución de 1824, otorgándole a la Cámara de Diputados facultades exclusivas de orden económico, así como

²¹⁰ En el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876) los arts. 51 y 52, son reformados el 13 de noviembre de 1874, restableciéndose el sistema bicameral. El nuevo Senado fue instalado el 16 de septiembre de 1875. Asimismo se vuelve a otorgar la facultad de veto al Ejecutivo.

²¹¹ La historia moderna de México comienza con una caída y acaba con otra. Se inicia en julio de 1867, al derrumbarse el imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1911, cuando cae el gobierno de Díaz. Historia que abarca 44 años, que se dividen en dos épocas. La inicial de escasos 10 años, de 1867 a 1876, llamada la República Restaurada. La segunda de 34 años, de 1877 a 1911, nombrada el Porfiriato.

²¹² "Juárez estableció la dictadura legal. Y no podía ser de otra manera. Los gobernadores en la época eran fuertes; eran dueños y señores de la geografía en que asentaban su poder, y podían enfrentarse al centro e incluso rebelarse contra él, Juárez no tenía otra salida que aliarse con ellos para poder gobernar". José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, Ediciones El Caballito, México, 1972, p. 21.

participación en el procedimiento de responsabilidad de funcionarios, al Senado le otorgó las facultades de aprobar los tratados internacionales, ratificar nombramientos del Ejecutivo y autorizarlo para ordenar la salida de tropas nacionales.

Así, con los gobiernos de Juárez, Lerdo y posteriormente Díaz, se delinea la idea de crear un Estado nacional, los dos primeros como representantes del liberalismo político y económico del siglo XIX, conciben al derecho como regulador de los individuos aislados entre sí dentro de la sociedad y de ésta frente al Estado, cuyo papel sería meramente político, en tanto en la esfera de la sociedad de privados se desarrollarían las funciones puramente económicas.²¹³ Esto no se pudo llevar a cabo en nuestro país, desintegrado geográficamente y económicamente, empobrecido por medio siglo de luchas entre caudillos, representantes de intereses locales, y desarticulado ideológica y políticamente.²¹⁴

El general Porfirio Díaz es elegido en 1876, su régimen comprendió de 1876 a 1911 (más de 30 años), con un paréntesis de 4 años. Juárez, Lerdo y Díaz decidirían que el poder central debía rebasar la teoría federalista y que el mando tenía que depositarse en la persona del jefe del Poder Ejecutivo, aunque ello contraviniera la teoría de la división de poderes y el sistema federal, señalados en la Constitución del 57, la cual daba, incluso, la preeminencia al Congreso sobre los otros dos poderes. Durante el porfiriato, el Ejecutivo concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso que quedó a su disposición, incluso él seleccionaba a los parlamentarios y legislabo abusando de las facultades extraordinarias para hacerlo. De tal forma, Díaz tuvo el poder absoluto,²¹⁵ situación que condujo a la Revolución Mexicana de 1910 y, más

²¹³ El Estado debía garantizar únicamente la seguridad y la estabilidad, delegando en la libre concurrencia entre privados las funciones económicas. La Ley, norma suprema, estaría por encima de la sociedad y el Estado, siendo este último el encargado de su correcto cumplimiento. *Ibid.*, p. 19.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Díaz tomó el poder por medio de la violencia y se desembarazó de toda la tradición legalista con que la Constitución de 57 ató a sus predecesores. Para lograr el control y estabilidad del país, se apoderó de los Estados por la ligazón con sus amigos que se habían hecho gobernadores. Los que se manifestaron en su contra los atrajo o los destruyó. Otorgó facilidades a los terratenientes. A los caciques o jefes de bandos locales los nombró miembros del ejército regular y les dió amplias facilidades para aplicar la ley y mantener el orden. Con el clero llegó al acuerdo de mantener una política de conciliación, respetando la jurisdicción de ambas entidades: Estado e Iglesia. Permitió ataques contra la Constitución del 57, y a la "clase media" intelectual la absorbió dentro de la burocracia gubernamental y en el servicio exterior. Se mostró complaciente con los monopolios comerciales, con los sistemas de trabajo forzado en la minas y haciendas. Con este aparato de dominación, justificado abiertamente por la filosofía positivista de "orden y progreso" (orden social general para lograr el progreso material de una clase en particular), aseguró un período de gobierno de más de 30 años. "El positivismo fué una doctrina filosófica puesta al servicio de un determinado grupo político y social en contra de otros grupos". Leopoldo Zea, El positivismo en México, El Colegio de México, 1943, pp. 26-27. Citado por José María Calderón, op. cit., pp. 24-25

adelante, al surgimiento del Estado Social de Derecho, así como a una nueva clasificación sistemática del Derecho: Privado, Público y Social.

Díaz renuncia a la presidencia el 25 de mayo de 1911 y abandona "voluntariamente" el país. Con ello Francisco I. Madero se convierte en el presidente, quién es traicionado por su vicepresidente, Victoriano Huerta, éste toma el poder y conduce a Venustiano Carranza a iniciar la revolución constitucionalista, a través de la cual se desconoce el gobierno de Huerta.

Carranza, líder de la facción revolucionaria que triunfa, convoca a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, una vez realizadas las elecciones, el 22 de octubre de 1916, se reúne en Querétaro el 1º de diciembre del mismo año. El 31 de enero de 1917 el Congreso concluyó sus labores y promulgó el 5 de febrero de 1917, una nueva Constitución, actualmente en vigor.

En varias ocasiones (17 de enero y 30 de diciembre de 1917 y 30 de noviembre de 1921) se presentaron diversos proyectos para un sistema de gobierno parlamentario, en nuestro país, pero todos fueron desechados, de haberse aprobado, en la historia de México se abrían dado el imperio, la república central, la federal, la dictadura y por último, el parlamentarismo.

La Constitución de 1917, consta de 136 artículos y 17 transitorios, comenzó a regir el 1º de mayo del mismo año, vigente desde hace 81 años y reformada más de 525 veces (contando las fracciones de la misma), contiene un sistema presidencial puro, aunque tiene elementos del sistema parlamentario, como en los artículos 29, 66, 71, 84, 85, 92 y 93.

Esta Constitución fortaleció la posición del Ejecutivo Federal, pero consolidó el presidencialismo (situación que se quería evitar, ya que en varias ocasiones una persona llevó a cabo una multitud de funciones jurídicas, extrajurídicas y antijurídicas, con mínimas o nulas posibilidades de limitación y control, v. gr. Iturbide, Santa Anna, Díaz etc.).

Redujo los dos periodos de sesiones del Congreso, que hacían un total de 6 meses y medio, a un solo periodo de 4 meses (1º de septiembre al 31 de diciembre). Asimismo, redujo las causales de responsabilidad del presidente a dos: traición a la patria y delitos graves del orden común, por lo que se derogaron las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. Así, esta Constitución se dirigió a centralizar las facultades del Ejecutivo implantar un

presidencialismo cerrado, que se consolida durante los primeros 20 años de su vigencia, encaminándose, posteriormente hacia un presidencialismo dominante.

De tal forma, la situación del Congreso General es débil frente al Ejecutivo, ya que sus facultades de control – principal actividad contemporánea – sobre el mismo están limitadas, incluso llegan a ser meramente teóricas.²¹⁶

Las principales reformas constitucionales²¹⁷ en materia de control político, del Legislativo sobre el Ejecutivo son:

- 1.- Reforma al art. 93 constitucional, del 24 de enero de 1974, amplía las facultades de supervisión e investigación del Legislativo, permitiendo a sus Cámaras hacer comparecer – además de los secretarios y jefes de departamento – a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que estos rindan los informes que se les requiera, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramas.
- 2.- Reforma política de 1977, publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre, implemento un pluralismo que incorpora a los partidos de oposición al Legislativo. Incorporó a los partidos políticos en la Constitución y estableció un sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados: votación mayoritaria o mayoría relativa (300 diputados) y representación proporcional (100 diputados). Antes los partidos de oposición solo tenían aproximadamente 25 diputados.
- 3.- Reforma constitucional de 1977, al art. 74, que incluyó la fracción IV, mediante la cual, la Cámara de Diputados tiene como facultad revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- 4.- Reforma constitucional de 1977, al art. 76, fracción I, otorga a la Cámara de Senadores la facultad para analizar la política desarrollada por el Ejecutivo.
- 5.- Reforma constitucional de 1977, al art. 93, adiciona un tercer párrafo, a través del cual las Cámaras están facultadas para integrar comisiones, cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

²¹⁶ Manuel Alcantara Saénz, *Sistemas políticos en América Latina*, Madrid, Vol. II, Tecnos, 1989, pp. 24 y ss., citado por Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El control del gobierno: "Función del Poder Legislativo"*, INAP, México, 1996, p. 74.

²¹⁷ *Ibid.*, pp. 75-79.

6.- La Ley Orgánica del Congreso, del 25 de mayo de 1977, establece un mínimo de derechos a las minorías y da una autonomía funcional al Congreso.

7.- Reforma constitucional, del 28 de diciembre de 1982, incluye la renovación del Título Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" ampliando y precisando la responsabilidad de los funcionarios de la Administración Pública Federal, así como de las entidades federativas.

8.- Reforma constitucional de 1986, restablece la renovación parcial de los senadores cada tres años, amplió el número de diputados electos a través del sistema de representación proporcional (de 100 a 200 diputados), estableció un doble periodo de sesiones en lugar de uno y amplió el tiempo en que puede estar reunido el Congreso (de 4 a 5 meses).

9.- Reforma constitucional de 1988, al art. 89, fracción X, estableció que a la Cámara de Senadores le corresponde aprobar los tratados internacionales por el Ejecutivo, la reforma consistió en cambiar el término de Congreso General por el de Senado (precedente que respondía al interés político del mandatario en turno para obtener, sin polémica jurídica alguna, la aprobación, posterior, del TLC).

10.- Reforma constitucional de 1992, al art. 102, introduce un apartado B, el cual menciona que el Congreso establecerá un organismo de protección de los derechos humanos (CNDH, institución gubernamental que pretende fundamentalmente desplazar a los grupos independientes de defensa de los derechos humanos).

11.- Reforma constitucional, del 3 de noviembre de 1933, al art. 56, por la cual se aumentó el número de senadores para cada Estado y el D.F.: tres electos a través del sistema de mayoría relativa y se asigna un senador a la primera minoría, además, dicha Cámara se renovará en su totalidad, cada 6 años. Por lo cual se aumento el número de legisladores, de 564 a 628: 500 diputados y 128 senadores.

12.- Reforma constitucional, del 3 de septiembre de 1993, a los artes. 65 y 66, establece nuevos periodos de sesiones al Congreso y las fechas en que se celebrarán éstas, ampliándose el primer periodo, disminuyendo el segundo y, como excepción, amplió el tiempo que puede estar reunido el Congreso, de 5 a 5 meses y dieciséis días.

13.- Reforma constitucional de septiembre de 1993, al art. 54, elimina la llamada "cláusula de gobernabilidad", con el propósito de evitar la sobrerrepresentación de la mayoría del partido dominante, la cual establece que ningún partido político podrá

ocupar más de 315 escaños, ni más de 300 si obtiene el 60% o menos de la votación, es decir, ningún partido podrá tener más del 63% de las curules, con lo cual no podrá darse la mayoría absoluta de un partido que representa, aproximadamente, 334 diputados, lo que anteriormente sí sucedía.

14.- Reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, a los art. 76 y 122, por lo cual el titular del gobierno del D.F., podrá ser removido de su cargo por el Senado por causas graves.

15.- Reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, al art. 73, fr. VII, a través de la cual el Congreso tiene facultad para aprobar anualmente los montos de endeudamiento. Asimismo, el Ejecutivo informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda.

16.- El 30 de julio de 1994, fue publicado el decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso de 1979, la cual consiste en una transcripción de las reformas constitucionales, entre las que sobresalen como modificaciones la creación de Comisiones, la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. Asimismo se establece (situación que ya se daba en la práctica) que en el informe presidencial antes hablará un legislador, con un límite máximo de 15 minutos, por cada uno de los partidos que integran al Congreso.

17.- Reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, permiten a las Cámaras hacer comparecer al Procurador General de la República y asignan a la Cámara de Senadores la facultad de otorgar o negar su ratificación a la designación del mismo modo, que le someta el Ejecutivo. También a esta última, le corresponderá designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la tema que le someta el presidente.

2.3 Época contemporánea.

2.3.1 Comentarios a lo dispuesto por los artículos. 39, 40 y 41 constitucionales en relación a la soberanía.

Respecto a la soberanía nacional que defendiera el Vaticano, en la época de la independencia, como perteneciente al patronato de la corona española, los nuevos

términos del art. 39 de la Constitución de 1857, son indubitables. Este art. paso a la Constitución de 1917, y sus antecedentes se encuentran en la Constitución de Cádiz.

El art. 39, junto con el 40 y 41, están enmarcados en ambas constituciones bajo el rubro "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno". Términos incorrectos ya que se debería hablar de la soberanía del pueblo y de las formas políticas (el gobierno esta incluido tanto en el poder de la federación como el de las entidades federativas que integran la Unión).²¹⁸

En el inciso D del apartado 1 del capítulo primero del presente trabajo, se describe la concepción, conforme a la teoría política, de la soberanía, ligada con los proceso de formación de la soberanía popular moderna

A mayor abundamiento, el vocablo soberanía proviene de soberano, del latín *superanus*, *super*: sobre, encima. Recordemos que esta nace a fines de la Edad Media como sello distintivo del Estado nacional, resultado de la lucha entre el rey – francés – y el imperio, el papado y los señores feudales. Nace como poder que no reconoce a otro superior o por encima de él.

La teoría del pueblo, como comunidad política titular de la soberanía, aunque con antecedentes en derecho romano y en las ideas contractualistas de fines de la Edad Media, alcanzan, su expresión más acabada en el pensamiento de J. J. Rousseau.²¹⁹

Las ideas de Rousseau son las que permean el constitucionalismo mexicano. Aparecen con mayor nitidez en los arts. 2º y 5º de la Constitución de Apatzingán, antecedentes del art. 39 de las constituciones de 1857 y 1917. De donde se desprende que la soberanía nacional reside en el pueblo, en forma esencial y originariamente, ya que nunca a dejado de residir en el pueblo, aunque en la práctica haya dominado, no por ello prescribió a su favor, ya que la soberanía es imprescriptible. Y el pueblo lo hace de manera esencial porque en todo momento es soberano, nunca delega – teóricamente – su soberanía, únicamente la deposita en los poderes constitucionales (originario y derivado), y nombra a sus representantes, los cuales están, teóricamente, bajo sus instrucciones y mando, ante la imposibilidad material de decidir en un espacio y tiempo único los temas que afectan al pueblo. A tres de los elementos o

²¹⁸ Aurora Arnáiz, op. cit., p. 84.

²¹⁹ Este autor se pregunta cómo se forma un "yo común" a partir de voluntades aisladas. En su explicación diferencia entre voluntad de todos y voluntad general. La primera es mera suma de voluntades individuales. La segunda es cualitativamente distinta, y se define como la búsqueda del interés general de la sociedad. Juan Jacobo Russeau, *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1982, Libro I, capítulo 6, pp. 9-10.

partes integrantes de todo Estado, se refiere los arts. 30 (pueblo), 39, 40 y 41 (soberanía); y 42 (territorio) de la Constitución vigente. Siendo la segunda, la facultad del pueblo – se materializa a través de sus representantes – para hacer y aplicar sus leyes y es también su derecho de autodeterminación, o sea, de escoger y modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado, la soberanía opera también en el plano internacional.

Ahora bien, ¿son los conceptos de nación y pueblo equivalentes o sinónimos?. Al concepto de nación, nos dice Jorge Carpizo,²²⁰ se le otorgó un significado esencialmente conservador, lo utilizaron los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos de aquél entonces. La nación entendían esos pensadores, era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla, de manera tal, que pretendían conservar el orden social establecido, con evidentes privilegios de las clases dominantes.

El vocablo pueblo (del latín *populus*), tiene diversas acepciones:

- 1.- **El geográfico**, en geografía política, se refiere a un centro de población, es decir, se entiende como una ciudad o villa.
- 2.- **El demográfico**, como conjunto de habitantes de un territorio, alude al sentido, más propio, de población.
- 3.- **El sociológico**, lo identifica con nación, esto es, el conjunto de seres humanos unidos por un sentimiento de pertenencia nacional. El cual se funda en una pluralidad de factores, entre los más significativos: la afinidad racial, la comunidad de cultura – en especial lengua, religión y costumbres – y la comunidad de destino político, todo resultado de una larga y compleja evolución histórica. El concepto sociológico de pueblo no coincide con el de pueblo sometido al poder del Estado, de donde surge, precisamente el problema de las minorías nacionales, ya que no toda nación forma un Estado. El concepto de nación (de latín *natio-onis*: conjunto de personas que tienen una tradición común), es más amplio que el de Estado, por que el primero abarca muchos aspectos del ser humano, mientras que el segundo es el órgano creador y aplicador del derecho.
- 4.- **El jurídico-político, entiende al pueblo como unidad titular de la soberanía y elemento constitutivo del Estado.** Así, para Jellinek el pueblo es tanto sujeto como objeto de la actividad del Estado, “los individuos, en cuanto objetos del poder del

²²⁰ Diccionario Jurídico, op. cit., p. 2172.

Estado, son sujetos de deberes: en cuanto miembros del Estado, por el contrario, sujetos de derecho". De aquí resulta que el individuo posee una esfera de derecho público que en la práctica se traduce en una serie de derechos fundamentales que aquél tiene frente al poder del Estado. Se trata del ámbito personal de validez del orden jurídico nacional (recordemos que la nacionalidad es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado).

De lo anterior se desprende que no es lo mismo, en sentido estricto, nación que pueblo, por lo cual es correcto hablar de soberanía del pueblo.

El término nación empleado en la Constitución vigente, tiene dos acepciones:

- a) Como sinónimo de la unidad del Estado Federal, de México y de República (ejemplo art. 25 párrafo tercero, fr. V del art. 37, art. 51 constitucionales).
- b) Como sinónimo de federación, entendido este término como uno de los dos ordenes jurídicos que se derivan de la Constitución de México (federal y local, ejemplos párrafo sexto del art. 27, el mismo artículo cuando se refiere a lo nacional).²²¹ En el Art. 27, párrafo noveno, inciso II, se dispone que la nación debe ser representada por el gobierno federal.

Ahora bien, hasta aquí lo que nos dice la teoría, pero ¿y en la práctica política real qué sucede?. Se analizará en los apartados siguientes.

Por último, los citados arts. 39, 40 y 41 establecen que la forma de gobierno del país es Federal (art. 40), es decir, existen dos ordenes jurídicos, con sus respectivos constituidos, cuya competencia se reduce, en el caso del orden local, a su propio territorio. Asimismo se habla de una democracia representativa, y ésta significa, según su origen "gobierno del pueblo para el pueblo", realización imposible de realizar de facto pero que implica la posibilidad para **todos los ciudadanos** de participar directa o indirectamente en el gobierno. Y que la soberanía se ejerce por medio de los poderes de la Unión (art. 41), en los casos de la competencia de estos y de las entidades federativas, en lo que toca a sus regímenes interiores, la soberanía es solo una, pero ejercida por dos grupos de órganos diferentes y en dos planos distintos: nacional e internacional.

²²¹ La Constitución se refiere a lo nacional en múltiples ocasiones y así encontramos expresiones como territorio nacional, propiedad nacional, desarrollo nacional, soberanía nacional, ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, interés nacional, efectos nacionales, economía nacional, asuntos políticos nacionales y producción nacional. La Constitución vigente en la fracción II, inciso b, del art. 3, al referirse a la educación, indica lo que entiende por nacional.

2.3.2 El presidencialismo. Los poderes supralegales del Ejecutivo.

El sistema presidencial, como forma de gobierno, no implica necesariamente el predominio del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, sin embargo puede darse el presidencialismo,²²² vocablo que enuncia – peyorativamente – el fenómeno consistente en el poder real absoluto, autoritario y exacerbante del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El predominio, de facto y formal, de uno de los poderes sobre los otros, fue tratado en la letra b, inciso B, apartado 3, capítulo primero, del presente trabajo, tema que se encuentra íntimamente vinculado con el fenómeno del presidencialismo, y cuyas principales conclusiones son:

1o. El principio de la división de poderes, concebido como separación en grado de igualdad, no es posible dada la naturaleza que impone la función legislativa sobre las otras dos y por tanto de un órgano sobre otro.

2o. La unidad estatal orilla a que en todo Estado haya un órgano supremo: el poder constituyente, y la primacía de una voluntad inicial: la voluntad del pueblo.

3o Consecuentemente: en todas las constituciones que adoptan el principio – de división de poderes –, prevalece el principio de unidad estatal, que unas veces recae en el monarca – Ejecutivo – y otras en el pueblo – Legislativo –.

Lo anterior – principio de unidad estatal – es la cobertura ideológica en las sociedades capitalistas, de la cohesión interna que evite la parcelación del dominio de las clases dominantes y produce su unificación política, constituyéndose el Estado en el organizador de este interés de clase (se dice “interés general”) unificado.

En última instancia, hay una correspondencia conveniente entre organización política y socioeconómica, que en nuestro país (como en Latino América) se manifiesta en el predominio del Ejecutivo, en beneficio e interés de las cúpulas hegemónicas, que integran el sistema de gobierno (en términos que se mencionan parágrafos adelante), a través del sistema político real dominante.

²²² En el ensayo de José María Calderón, nos muestra los orígenes histórico-estructurales del Poder Ejecutivo derivado de la revolución y el marco ideológico-jurídico que justifica sus poderes y finalidades. Llegando a la conclusión más general de que “el Poder Ejecutivo mexicano y las diferentes características que ha presentado en su desarrollo histórico, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la Constitución de 1917, es la de que ha estado íntimamente ligado al desarrollo histórico del capitalismo dependiente nacional y a las diferentes etapas por las que éste ha pasado”. J. María Calderón, op. cit., pp. 242-257.

Existe una corriente teórica que justifica la superioridad de la ejecutiva sobre las otras dos funciones. Sin embargo se rechaza la tesis tecnócrata de que el Ejecutivo sea el único instrumento adecuado a los – nuevos – fines del Estado, y en último término no se trata de un problema técnico sino político.

Se concluye que el predominio del Poder Ejecutivo, no es por motivos técnicos, sino por estrictos motivos políticos, y las nuevas funciones o facultades jurídicas del Ejecutivo resultan de su predominio o nuevo papel político (en nuestro país desde mediados del siglo XIX) y no a la inversa.

Ahora bien, las llamadas “facultades”²²³ meta-jurídicas (poderes o potestades supralegales o extrajurídicos), del titular del Ejecutivo Federal, forman parte del predominio mencionado en los párrafos anteriores, y han sido descritos objetivamente por varios juristas, entre los que destaca Jorge Carpizo.²²⁴ Aclarando, en primer lugar, que hay que diferenciar las facultades de excepción que un momento dado puede ejercitar el titular del Ejecutivo Federal (art. 29), que en nuestro país específicamente en el régimen de Juárez, se ejercieron en razón de las circunstancias históricas; en segundo lugar hay que precisar que los poderes supralegales del cargo de presidente de la República, dan sustento y coadyuvan²²⁵ al sistema político mexicano y sus correspondientes fines; en tercer lugar que las llamadas potestades extrajurídicas son de hecho, en la mayoría de los casos, verdaderos actos antijurídicos, es decir, ilegales.²²⁶

Los principales poderes supralegales²²⁷ del presidente son:

- a) Jefe real del partido hegemónico en nuestro país;
- b) El poder de la designación de su sucesor;
- c) El nombramiento de los gobernadores, senadores, mayoría de los diputados y principales presidentes municipales;
- d) El control, a través del partido dominante, sobre las organizaciones corporativas de control de obreros, campesinos, profesionales y de diversa índole;
- e) El poder para remover a cualquiera de los funcionarios mencionados en el inciso c, a conveniencia de los intereses personales y del sistema real de gobierno;
- f) Control directo e indirecto de los medios de comunicación;

²²³ Que en sentido estricto solo lo serían si fueran otorgadas por la ley, reconocidas o establecidas en el marco jurídico constitucional.

²²⁴ Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, op. cit., pp. 190-208.

²²⁵ El presidencialismo y el partido oficial o de Estado, son los dos puntales del sistema político mexicano.

²²⁶ Cfr. Emilio Krieger, *La Constitución restaurada*, Grijalbo, México, 1995, pp. 73-98.

²²⁷ Carpizo, op. cit., p. 191, y *Diccionario Jurídico*, op. cit., p. 2509.

- g) El poder económico derivado de la concentración de recursos económicos de la Federación y su facultad discrecional;
- h) El nombramiento y supeditación de los mandos militares y de la fuerza militar.

Respeto al tema, nos dice el Dr. Emilio Krieger:

“En el sistema jurídico mexicano, predominantemente presidencial, la conducta del jefe supremo es un ejemplo que, con veneración y abyecta sumisión, siguen los funcionarios públicos de todos los poderes y todos los niveles. Por ello, el planteamiento de la institución presidencial tiene una significación máxima. Casi cabe decir que según la posición que adopte “el señor presidente”, se configurará toda la actividad estatal, pues la acción sin límites de ese funcionario (el más alto de la jerarquía estatal, el jefe de la Nación, el depositario de las facultades supremas del Poder Ejecutivo y de todas las demás, el comandante supremo de las Fuerzas Armadas, el jefe de la Administración Pública y el inspirador y conductor de los otros dos poderes, además de selector de su sucesor, guía indiscutible y providencial de los gobernadores locales y jefe nato del partido político estatal) es una fuerza incontenible, a la cual nadie, con un cerebro equilibrado, osa oponerse, a menos que esté decidido a practicar el suicidio político”.²²⁸

Lo anterior, contrastado con la realidad elimina los visos líricos del autor, quién caracteriza un sistema presidencial democrático, por lo menos de acuerdo con los textos constitucionales, de la siguiente forma:

- a) El presidente de la República era un mandatario, elegido popularmente por un periodo (4 años primero y 6 después), cuya función consistía en ejercer las potestades supremas (no todas) que correspondían al Poder Ejecutivo;
- b) Debía realizar sus funciones siempre de acuerdo con la Constitución y con las leyes provenientes del Congreso, más no a su arbitrio o discreción.
- c) Debía actuar dentro de la esfera de competencia que el ordenamiento jurídico le marcaba, respetando invariablemente:

1º El ámbito de libre acción de los particulares.

2º La esfera de competencia de los otros dos poderes federales.

3º La esfera de competencia de las entidades federativas y de los municipios libres.

²²⁸ Krieger, *op. cit.*, p. 75.

d) Debía actuar sólo durante su periodo que legalmente se determina y transfiriendo el poder al sucesor popularmente elegido, al concluir ese periodo.

La elección popular, la legalidad, la limitación y la temporalidad eran los rasgos que, por lo menos en teoría, impedía que la permanencia de la figura presidencial se convirtiera en dictadura, despotismo, o poder absoluto en que ha caído en los años recientes.²²⁹ Por último, el presidencialismo centralista constituye una práctica incompatible con la democracia.

En conclusión, el presidencialismo mexicano, contraviene lo dispuesto en los arts. 39, 41, 87, 89 fr. I y XX, 133 y demás relativos de la Constitución Federal. Esto es, el esquema teórico, jurídico, diseñado por el Constituyente, es quebrantado por la real insubordinación del jefe del Poder Ejecutivo Federal al ordenamiento constitucional.

2.3.3 El sistema de gobierno y político de facto.

En el capítulo primero, se vio el poder político, conforme a la teoría política. Las consideraciones esbozadas son válidas para cualquier comunidad, aplicables también a nuestro país. Dicho tema esta vinculado con el del presidencialismo y el del sistema político, formal y real.

El sistema político es: "un conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinada".²³⁰ En la historia se han dado, hasta el presente, diversos sistemas políticos, que, teóricamente, pueden ser analizados según diferentes criterios y sus combinaciones, las principales son:

- 1) Relaciones entre instancia política y Estado, por una parte y la sociedad por la otra;
- 2) Relaciones entre Estado y derecho, el primero como formador y aplicador del segundo, éste con papel cambiante de la organización y funcionamiento del primero;
- 3) Formas organizativas del Estado, con referencia a sus estructuras y órganos, y sus relaciones entre sí y con la población nacional. En particular, las formas

²²⁹ Ibid., p. 77.

²³⁰ Diccionario Jurídico, op. cit., pp. 2933-2934.

organizativas el Estado se despliegan y especifican a través de las formas del gobierno, del régimen político y del orden y poder estatales;

- 4) Las formas de gobierno corresponden a los diferentes modos de asignación de la autoridad suprema como jefatura del Estado en favor de órganos determinados. De allí los tipos de monarquía y de democracia, de colegialidad o unipersonalidad;
- 5) Las formas del régimen político corresponden a los distintos tipos de relaciones que pueden establecerse entre el aparato estatal y la población nacional. De allí, por una parte, la democracia, sus diferentes elementos, grados y variedades; sus alternativas como formal y real, directa y representativa, económica y social o solo política, burguesa o socialista; y sus posibles combinaciones. Por otra parte, los autoritarismos, la autocracia como su extremo, y sus manifestaciones de izquierda y de derecha;
- 6) Las formas del orden estatal surgen de las distintas relaciones que pueden establecerse entre los órganos centrales del aparato estatal y los otros, es decir, la mayor o menor centralización, tanto desde el punto de vista funcional como espacial. A ello corresponde por una parte los sistemas de confederación, federación, unitarismo, y por la otra, los de autonomía municipal y regional de cogestión y autogestión;
- 7) Las formas del poder estatal se manifiestan según diferentes tipos y grados de poderes para el dictado, la adopción, aplicación y control de las normas jurídicas. A ello corresponde la problemática político jurídica de los poderes legislativo, ejecutivo-administrativo, judicial; sus divisiones, relaciones y equilibrios; los regímenes presidencialista, parlamentario, o convencional y unidad de lo legislativo y ejecutivo (Revolución Francesa).

Ahora bien, la política desde referencia clásica (Grecia con su democracia primitiva como precursora), nos da una altísima visión de lo que debería ser un político. Maquiavelo (independientemente de que su obra es precursora de la ciencia política, al tratar a la política separada de la religión, ética y filosofía),²³¹ tradujo el aparente destino del político: primero el poder y su conservación, la actuación en la política con la ley, sin la ley y aún contra la ley, y después, si es que cabe, la verdad, la justicia social y todos los valores éticos y morales. En muchos países la visión utilitarista de medro personal y carente de valores en el ejercicio de la política – conforme a los principios maquiavélicos – ha sido superada, en México no. País de desigualdad, inequidad, contradictorio, subdesarrollado, etc. donde tiene vigencia la visión del maestro Tomás Mojarro:

²³¹ Umberto Cerroni, Introducción al pensamiento político, siglo veintiuno editores, México, 1989, p. 7 y ss.

“... a ochenta años de creada la Constitución, tanto su propio documento como en las leyes de ella emanada, han sido reformadas y aplicadas por parte del Estado de manera selectiva, para el fin del propio Estado: conservar el poder. Las reformas y la aplicación siempre han sido en provecho del grupo gobernante y del sistema que lo integra: gobierno, cúpulas del ejército, del alto clero, iniciativa privada, intelectuales orgánicos y la industria del periodismo. Ha sido reformada la Carta Magna y las leyes de ella derivadas en provecho de ellos y en contra de la sociedad civil. Esto demuestra que en México la esencia del maquiavelismo sigue aplicándose con todo rigor”.²³²

No nos referimos, en este caso, al sistema de gobierno que la Constitución estructura, sino el que prevalece sobre la misma en la realidad objetiva.

En efecto, los hechos nos califican como personas, y califican a las instituciones y aún a los pueblos. La historia, la teoría política (ciencias sociales), y la realidad objetiva califican al sistema de gobierno y político históricamente, como un sistema que expolia, oprime, empobrece y en su caso reprime al pueblo, en la medida que cumple con sus intereses contra la sociedad.

No confundamos la élite del poder (gobierno y sistema político que lo integran), que es uno, con el país (México), que es otro. El sistema político es una compleja red de intereses, de mecanismos de control del pueblo y conservación del poder, a través de estrategias, tácticas y maniobras (son jugadas de ajedrez que orillan al sistema a ceder eventualmente para ganar tiempo y credibilidad).²³³ Y para mantener al mexicano atomizado, disgregado, desinformado, endeble, sin conciencia de cambio.

Sin embargo y contra lo que se pudiera concluir, si es posible un cambio social en nuestro país, partiendo fundamentalmente de un cambio en lo individual – que profundice en nuestra vida interior – dejando de estar manipulados, asumiendo las decisiones que nos afectan, ubicando a nuestro enemigo histórico y pasando a la acción, a través de la organización. El acto liberador es un problema individual y colectivo al mismo tiempo, nadie nos puede liberar ni tampoco, solos, podemos liberarnos.

²³² Excélsior, 4 de febrero de 1977, p. 6-B.

²³³ Maniobras que utiliza según las circunstancias y a su conveniencia, pudiendo, incluso, utilizar las tácticas contrarias, dependiendo de las necesidades. Algunas maniobras son: dilución, cortina de humo, minimización, descalificación, manipulación de la historia, omisión o quema de la memoria histórica, distorsión o sobrevaloración del voto, manipulación, etc., todo aplicado a hechos concretos y específicos.

2.3.4 Control y reducción del Congreso de la Unión por el gobierno o relaciones del Legislativo y del Ejecutivo en la realidad.

Con excepción de Estados Unidos y de los países con tradición en el parlamentarismo, en los países, como México, que adoptaron como forma de gobierno el sistema presidencial – variante y alternativa del parlamento –, a predominado el Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes.

En efecto, en México históricamente el Poder Legislativo ha estado subordinado al Ejecutivo. No obstante que han existido en nuestro país esquemas jurídicos constitucionales que formalmente otorgan el predominio al legislativo, como el caso de la Constitución del 57.

Las razones o causas por las cuales el Congreso de la Unión (como órgano en quien se deposita el Poder Legislativo Federal), se ha subordinado y reducido al control del presidente, llegándose al extremo de ser disuelto por la fuerza el primero por el segundo; principalmente son:

El que la mayoría de las iniciativas de ley aprobadas y hechas ley por el Legislativo, provienen del Ejecutivo, el nulo control, a través de las facultades hacendarias, principalmente, del Ejecutivo por el Legislativo, las demás manifestaciones e supeditación del Congreso, son efectos de la principal causa: la ficticia representatividad del Poder Legislativo sometido. Por las razones siguientes:²³⁴

- 1) Los integrantes del partido dominante y hegemónico en el Legislativo, son seleccionados por el Ejecutivo;
- 2) Los candidatos de tal partido, seleccionados, históricamente se ha visto así, tienen asegurado su acceso al poder, incluso sin el consentimiento popular (a través de fraudes, inequidad en los procesos electorales, campañas de manipulación en los medios de comunicación etc.);
- 3) “Se mantiene el principio de un partido de mayoría en ambas Cámaras, que naturalmente es el partido de Estado, cuyo control, orientación, dirección y mando ejerce, sin oposición interna, el presidente, directa o indirectamente”,²³⁵ aunado a que el partido dominante, en caso necesario, es secundado por los votos de subordinación complementaria de los demás partidos “paraestatales”.

²³⁴ Emilio Krieger, En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna, Grijalbo, México, pp. 90-91.

²³⁵ *Ibid.*

Cabe mencionar que el control del Legislativo por el Ejecutivo, es una de las formas por medio de las cuales el sistema político que nos gobierna mantiene el poder formal y real. Por último, como lo plantea el Dr. Krieger,²³⁶ para sostener, jurídica y políticamente, la estructura de un sistema constitucional es necesario:

- a) Auténtica y confiable elección popular de quienes ocupen las curules de los órganos legislativos, federales o locales;
- b) Verdadera representatividad de quienes sean elegidos para ocupar esos puesto, la cual se relaciona estrechamente con el conocimiento de los problemas y las aspiraciones populares,
- c) Real independencia de los órganos legislativos colegiales respecto a la voluntad personal y omnimoda del jefe del Poder Ejecutivo Federal, quién, como se ha dicho reiteradamente, es el único que en la actualidad esta investido de la facultad de mandar. Secundariamente, cabe la independencia de cada legislatura local frente a la voluntad prepotente de su respectivo gobernador.

²³⁶ Krieger, La Constitución restaurada, Grijalbo, México, 1994, p. 60.

CAPITULO TERCERO

3.- EL CONGRESO GENERAL DE LA UNION.

3.1 Organización.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es el órgano en quién se deposita el Poder Legislativo Federal en nuestro país, integrado por representantes electos directamente por el pueblo y dividido en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores (art. 59 constitucional). Realiza primordialmente las funciones de elaboración de leyes y del control político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal junto con la Asamblea Legislativa del mismo, en el momento actual de transición política y legislativa, de facultades entre estos dos órganos.

El Congreso y las Cámaras que lo componen tienen la organización y funcionamiento que establece la Constitución General de la República Mexicana, la Ley Orgánica de Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso de la Unión se encuentra organizado mediante el sistema bicameral. Para el cabal desempeño de sus funciones y para asegurar su independencia, los diputados y senadores gozan de dos privilegios que se conocen como irresponsabilidad e impunidad mediante el primero son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Este privilegio se conserva incluso después de haber dejado el cargo. El segundo consiste en que mientras se esta en ejercicio del cargo, no se puede ejercer acción penal en su contra, si previamente la Cámara no los ha desaforado. Esta se conserva solo mientras se esta en ejercicio del cargo, al llegar éste a su conclusión, si se puede ejercer acción penal en su contra.

El Congreso se reúne a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un 1er. periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un 2º periodo de sesiones ordinarias. En ambos se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden conforme a la Constitución.

Cada periodo de sesiones ordinarias debe durar el tiempo necesario para tratar todos los asuntos de su competencia, para lo cual se implementó los llamados periodos de sesiones extraordinarios. Al efecto, la Comisión Permanente tiene facultad para citar al Congreso, o alguna de las Cámaras, a sesiones extraordinarias, pudiendo solicitarlo el presidente o actuando dicha Comisión de modo propio, cuando se presenten asuntos urgentes que ameriten la reunión de la Asamblea (arts. 67 y 89, fr. XI).

El 1er. periodo ordinario no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente inicie su encargo el 1º de diciembre de cada 6 años, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El 2º periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Las dos Cámaras acordarán en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas (si no estuvieran de acuerdo, resolverá el presidente).

Ahora bien, la organización bicameral del Congreso, origina que las funciones que corresponden al Poder Legislativo sean ejecutadas en forma diversa. La mayor parte de las funciones que corresponden a éste poder son desarrolladas por el Congreso, actuando las dos Cámaras en forma separada y sucesiva, es decir, cada Cámara funciona en su propio recinto y la facultad no se agota sino hasta que sucesivamente ambas Cámaras han intervenido. La ley, cuya elaboración es la actividad más importante del Congreso, es desarrollada mediante este procedimiento.

La mayor parte de las facultades del Congreso se concentran en el art. 73 constitucional. Otra serie de facultades corresponden exclusivamente a una de las dos Cámaras, es decir, se actúa en forma independiente y no sucesiva, agotándose la facultad precisamente en la Cámara correspondiente.

El Congreso también puede actuar como Asamblea única, es decir, actuando las Cámaras en forma conjunta y simultánea. El Congreso se reunirá en sesión conjunta – en el recinto de los diputados o el que se habilite para el efecto – de las Cámaras para tratar los siguientes asuntos:

- a) A la apertura del periodo ordinario de sesiones, en donde el titular del Ejecutivo presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país (art. 69);
- b) Para designar presidente de la República, sea con el carácter de interino o sustituto, cuando falta el titular, constituyéndose, en Colegio Electoral (arts.84 y 85);
- c) Para calificar la renuncia (por causa grave) que presente el presidente (art. 86);

- d) Al recibir la protesta del presidente en el acto de tomar posesión de su cargo (art. 87); y
- e) Para el acto de clausura de los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios y para celebrar sesiones solemnes (art. 5° de la Ley Orgánica).

3.2 Funciones

El poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, esta consiste en la elaboración de leyes. Actividad que se distingue de las funciones administrativas y jurisdiccionales, conforme a un criterio material, por lo cual la ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad, y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que se extienden a todos aquellos, sin demarcación del número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevea.²³⁷

De la función legislativa, desde el punto de vista formal, como actividad realizada por el Estado por conducto de los órganos constitucionales correspondientes, integrantes del Congreso de la Unión, se deriva el principio de autoridad de la ley, de la cual se desprende que las leyes dictadas no pueden ser derogadas, modificadas o adicionadas sino por otra resolución del mismo poder y bajo idénticos procedimientos a los seguidos para su formación.²³⁸

Ahora bien, las treinta fracciones del art. 73 constitucional, otorgan al Congreso la facultad de legislar en determinadas materias, facultades que se pueden clasifican en:

- 1) Facultades en materia de división territorial (frs. I, III, IV y V);
- 2) Facultades en relación con el Distrito Federal (frs. VI y VIII);
- 3) Facultades en materia hacendaria (frs. VII, VIII, XVIII, XXIV, XXIX,);
- 4) Facultades respecto al comercio entre los estados (fr. IX);
- 5) Facultades en materia de guerra (frs. XII, XIII, XIV y XV);
- 6) Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales (frs. X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV);

²³⁷ Burgoa, op. cit., pp. 609 a 612.

²³⁸ Luis de la Hidalguía, El equilibrio del poder en México, UNAM, México, 1988 (cuarta edición), p. 137.

- 7) Facultades relacionadas con la posible vacante del presidente (frs. XVI y XVII);
- 8) Facultades en materia administrativa (fr. XI);
- 9) Facultades en materia económica (fr. XXIX, incisos D, E y F y las partes relativas de los arts. 25, 26 y 28).

3.3 Funciones de control

Los actos de control del Congreso sobre los miembros del Gobierno no son exclusivos del Sistema Parlamentario, ya que los Sistemas de Gobierno presidencial también los tienen establecidos.

La Constitución mexicana de 1917 (vigente), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (LOCG), con sus modificaciones y adiciones del 20 de Julio de 1994, y el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RICG) contemplan la regulación a través de la cual se realizan las funciones del Congreso General, entre estas la función de Control, y sus considerados los estatutos jurídicos que regulan la organización, creación y funcionamiento de la Institución representativa del Sistema Político Mexicano, así como sus interrelaciones con otros órganos del Estado.

En México los actos de control de la Institución representativa son, entre otros, la Comisión de Vigilancia, la solicitud de información y documentos, las comisiones de investigación y las comparencias de miembros del gobierno.

También son actos de control de la Institución representativa el juicio político, la declaración de procedencia, el nombramiento de cargos, la ratificación de los tratados internacionales, la autorización para la suspensión de garantías y las facultades delegadas, entre otros.

En México, la Institución representativa es generalmente denominada por la Constitución, por su Ley Orgánica y por su reglamento como "Congreso General" (art. 50 Constitucional y art. 1º. De la LOCG), pero comúnmente se le ha denominado "Congreso de la Unión", el cual se divide en dos Cámaras: de Diputados y Senadores. Nuestra Constitución hace referencia a él principalmente del artículo 50 al 79, pero también otros artículos comprenden, directa o indirectamente, al Congreso Mexicano como son el 3º., 26 a 29, 37, 41, 44, 46, 49, 84 a 90, 93, 95 a 99, 100, 102, 105, 108 a 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 130 a 133 y 135, así como diversos artículos transitorios.

Las facultades del Congreso de la Unión, en relación con los actos de Control, conforme al orden de numeración en la Constitución vigente de 1917, son las siguientes:

1. - Dar su aprobación al ejecutivo para suspender en un tiempo limitado, las garantías que dificulten hacer frente a las situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra causa que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (art. 29, en relación con el 49 Constitucional. El primero reformado una vez, el 21 de Abril de 1981 y, el segundo, reformado dos veces: el 12 de Agosto de 1938 y el 28 de Marzo de 1951).

2.- Dar su autorización al presidente para legislar, con el propósito de superar una emergencia, si con anterioridad se hubiesen suspendido las garantías individuales (arts. 29 y 49 Constitucionales).

3.- Facultar al ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como restringir o prohibir las exportaciones, importaciones y el tránsito de productos, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional o cualquier otro propósito que beneficie al país (art. 131 en relación con el 29 y 49 de la Constitución). Si al Congreso de la Unión no le pareciese correcto el uso que de esta facultad haya hecho el ejecutivo se lo mencionará, pero cabe la posibilidad de no renovarlas las facultades denegadas, situación que no se ha presentado hasta la fecha. El artículo 131 Constitucional se ha reformado dos veces: el 28 de Marzo de 1951 y el 08 de Octubre de 1974.

4.- El Presidente de la República asistirá ante el Congreso el día de la apertura de Sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el primero de Noviembre de 1994 y, a partir de 1995, el primero de Septiembre en Sesión pública y conjunta. Asimismo, presentará un informe escrito en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, que será analizado por las cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándose por materias: Política interior, económica, social y política exterior (art. 69 en relación con los arts. 65 y 66 constitucionales, arts. 5º. al 8º. De la LOCG y arts. 188 a 197 del RICG).

No se establece la obligación del Presidente de la República para dar lectura al Informe, sin embargo, es costumbre que lo haga, costumbre iniciada desde el primer presidente de México, Guadalupe Victoria, ya que la Constitución de 1824 así lo establecía. Consideramos que es necesario establecer dicha obligación en virtud de que se asegura que el Presidente, a través de este acto de control, ponga no solo e conocimiento al Congreso, sino a los ciudadanos respecto de la actividad anual del

Ejecutivo, sirviendo el congreso como escenario e intermediario para que posteriormente con el análisis del mismo, se pongan en marcha otros actos de control parlamentario e incluso, se determinen responsabilidades.

El artículo 69 Constitucional ha sido reformado en dos ocasiones: el 24 de Noviembre de 1923 y el 07 de Abril de 1986. Este artículo Constitucional se relaciona con el artículo 8º de la LOG. A este respecto, para cambiar la fecha de presentación del Informe, no hace falta una reforma a dicho artículo, sino al 65 constitucional, ya que este último señala la fecha de apertura de sesiones ordinarias.

5.- Mediante la Ley de Ingresos - ante la Ley de Ingresos del Erario Federal-, autorizará los recursos económicos con los que puede contar el Presidente de la República para que la administración pública preste los servicios públicos (art. 73, frac. VII).

6.- Fijar las bases para que el ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, así como la aprobación de los mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (art. 73, frac. VIII). Sin embargo, no se realiza lo que señala este artículo constitucional, es decir que el Congreso no tiene una intervención efectiva.

Así mismo, por un lado con la reforma del 25 de Octubre de 1993 al Congreso corresponde también aprobar anualmente los montos de endeudamiento y, por otro lado, el Ejecutivo Federal le informará anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda, situación que tampoco se da. Lo anterior, en relación con la Ley General de Deuda Pública, del 31 de Diciembre de 1976 reformada en 1983 y 1988.

7.- Crear o supervisar empleos públicos de la Federación y aumentar o disminuir sus dotaciones (art. 73, frac. XI).

8.- Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo (art. 73 frac. XII).

9.- Conceder licencia al Presidente, designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la república, ya sea con el carácter de sustituto, interino provisional, así como aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (art. 73, Fracs. XXVI y XXVII respectivamente).

Este artículo 73 Constitucional se ha reformado en 39 ocasiones durante los siguientes años 1921, 1928, 1929, 1933, 1934, 1935, 1940, 1942, 1944, 1946, 1947,

1949, 1951, 1966, 1967, 1971, 1974, 1975, 1976, 1977, 1982, 1983, 1987, 1990, 1993 y 1994.

10.- Conforme al artículo 74, fracción IV, la cuenta pública se presentará dentro de los 10 primeros días de Junio, es decir, fuera de los periodos ordinarios de sesiones (1 Septiembre a 15 de Diciembre y 15 de Marzo a 30 de Abril), con lo cual su presentación, aunque es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisarla, será ante la Comisión permanente, cuyo plazo solo podrá ampliarse cuando medie solicitud justificada del ejecutivo. En tal supuesto deberá comparecer el Secretario de Estado correspondiente para informar las razones por las cuales se da esta segunda situación. Esta facultad no la contempla el artículo 79 constitucional, el cual hace referencia a las facultades de la Comisión Permanente.

11.- Conforme a los artículos 76, fracción IV y 79, fracción en relación con el 89, cuando la Cámara de Senadores este en receso corresponde a la Comisión Permanente dar su autorización para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional.

El artículo 76 constitucional se ha reformado 7 veces: 1928, 1944, 1974, 1977, 1982, 1993 y en 1994, mientras que el artículo 79 de la Constitución se reformó 10 veces: 1923, 1928, 1933, 1966, 1971, 1974, 1985, 1987, 1993 y en 1994.

12.- Conforme al artículo 79, fracciones II, V, VI y VII, en relación con el artículo 89 constitucional, fracciones III, IV, V, IX, XVI y XVIII, así como con el artículo 96, reformado recientemente en 1994, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, la Comisión Permanente podrá: a) Recibir en su caso, la protesta del presidente de la República, b) Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el Ejecutivo Federal, c) Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que lo supla y d) Ratificar o no los nombramientos que haga el presidente de la República respecto de los ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda y jefes del Ejército. Esta última facultad, hasta antes de 1965 estaba reservada exclusivamente a la Cámara de Senadores. Posteriormente, en 1994 se incluye también la aprobación o no del Procurador General de la República por parte de la Comisión Permanente. El Presidente de la República no podrá nombrar y remover libremente al Procurador General de la República. La facultad, de origen norteamericano, para ratificar o no los nombramientos de los empleados superiores de hacienda - que son aproximadamente 53, excluyendo al Secretario de Hacienda y Crédito Público -, nunca ha sido utilizada por el Senado ni por la comisión permanente, a pesar de que está consagrada en el ámbito constitucional. Asimismo,

la Comisión Permanente, cuando se encuentra en receso el senado, podrá designar a los Magistrados del Tribunal Agrario que le proponga al Ejecutivo (art. 27, frac. XIX). Por último, de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, la Comisión Permanente, cuando esté en receso la Cámara de Senadores, aprobará la designación que haga el Presidente de la República respecto de las personas que se harán cargo del banco central.

El artículo 27 constitucional se ha reformado en 1933, 1937, 1939, 1945, 1946, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992, mientras que el 28 constitucional en 1982, 1983, 1990 y 1993.

13.- El Congreso de la Unión calificará, en caso de que el Presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que este renuncia. La sesión será conjunta (art. 86 constitucional, en relación con el art. 5º de la LOCG y 36 del RICG. Este artículo 86 de la Constitución no se ha reformado).

14.- Autorizar al Presidente de la República, para que pueda ausentarse del territorio nacional (art. 88 constitucional, el cual solo ha sufrido una reforma el 21 de Octubre de 1966).

15.- El párrafo primero del artículo 93 prevé la obligación anual de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, en relación con los artículos 53 y 54 del RICG.

16.- El párrafo segundo del artículo 93 permite a las Cámaras hacer comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos, así como los Directores y Administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, así como cuando se disputa una ley o se estudia un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Recientemente, en virtud de la Reforma Judicial de 1994 – 1995, los Senadores y Diputados estarán facultados para hacer comparecer al Procurador General de la República. Esta práctica no se realizó durante los periodos presidenciales de Miguel Alemán Valdéz, Adolfo Ruíz Cortinez, Adolfo Lopez Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, sin embargo, a partir del sexenio de Luis Echeverría Alvarez, específicamente del año 1972, se empezó a realizar nuevamente y, en la actualidad, cada día cobra mayor importancia.

La comparecencia puede ser pública o secreta, dependiendo del tipo de sesión de que se trate (arts. 31 a 33, 53, 54 y 126 a 131 del RICG).

17.- Las Comisiones de Investigación se regularon en la Constitución con la Reforma Política del 6 de Diciembre de 1977, por la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93. Tienen por objeto investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea a petición de los Diputados o de los Senadores. Los resultados de tales investigaciones se darán a conocer solo al ejecutivo. Este acto de control se realiza fuera del congreso.

Este acto de control está restringido, por que no existe la posibilidad de que las Comisiones de Investigación versen sobre cualquier asunto de interés público o sobre la actividad de las Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, etc., es decir, sobre la Administración Pública centralizada, sino que exclusivamente comprenden la actividad que realizan los órganos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, estas últimas que prácticamente han desaparecido y jamás se ha ejercido dicha facultad sobre las mismas, además este acto de control no suele ser utilizado por los diputados o senadores tal como está regulado en la constitución.

Por otro lado, sería conveniente que a las comisiones ordinarias se les confiera la facultad permanente de investigación (por ejemplo en Estados Unidos de Norteamérica, se les asignan ciertos campos, como son: agricultura, comercio y derechos humanos, entre otros; es decir, son comisiones especializadas en determinadas materias.

El artículo 93 Constitucional ha sido reformado en tres ocasiones: el 31 de Enero de 1994, el 6 de Diciembre de 1977 y el 31 de Diciembre de 1994.

18.- Conforme al artículo 102 Constitucional apartado B, el Congreso de la Unión establecerá un órgano protector de los Derechos Humanos que conocerá de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público (excepto el poder Judicial y en materia electoral) que violen estos derechos.

Sin embargo, dicho organismo solo formulará recomendaciones públicas, y el Congreso de la Unión está facultado para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con dichas recomendaciones, su regulación también se encuentra en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 25 de Junio

de 1992, considerada como un organismo Público descentralizado (en otros países se le conoce con el nombre de Ombustman, Institución escandinava).

El artículo 102 Constitucional se ha reformado en cuatro ocasiones: el 11 de Septiembre de 1940, el 25 de Octubre de 1967, el 28 de Enero de 1992 y el 31 de Diciembre de 1994.

19.- Los artículos Constitucionales 109, primera fracción, y 110 regulan el juicio político, producto de las modificaciones al Título cuarto Constitucional de 1982, propuestas por el entonces Presidente Miguel de la Madrid.

El Juicio Político tiene como posible consecuencia la responsabilidad política individual de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Directores Generales, y Jefe del Departamento del Distrito Federal, entre otros, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir de que se ejerce el encargo y hasta un año después de que se separe de este. Al respecto, cualquier ciudadano, mediante la presentación de pruebas, podrá formular la denuncia.

La aplicación del Juicio Político depende de los criterios de los Legisladores de ambas Cámaras, ya que las causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de Diciembre de 1982, comprendidas en su artículo 7 son difíciles de tipificar para que proceda el Juicio Político pero son, al mismo tiempo, amplias. Las siguientes causales del Juicio Político:

- A) Ataque a las Instituciones Democráticas.
- B) Ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Federal.
- C) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- D) Ataque a la Libertad de Sufragio.
- E) Usurpación de Atribuciones.
- F) Infringir a la Constitución o Leyes Federales, causando perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o que motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las Instituciones.
- G) Omisiones graves que causen perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las Instituciones.

- H) Violaciones Sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Conforme a este artículo y a la constitución, el Congreso valora, es decir, verifica, comprueba, inspecciona, revisa y examina la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Pero cuando estos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia (regulada en la LFRSP y en la Constitución por los artículo 61, 111 y 112) y se someterá a lo dispuesto por la Legislación penal.

Con lo cual se diferencia entre una posible responsabilidad política y una responsabilidad penal, la primera trae aparejada la destitución o inhabilitación de uno hasta veinte años, para desempeñar cargos públicos, y la segunda, pone al funcionario a disposición de los jueces para que los juzgue. En esta materia las resoluciones de las cámaras tienen el carácter de cosa juzgada, por lo tanto son inatacables. Otra Ley que también se relaciona, es la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de Diciembre de 1993, reformada el 5 de Agosto de 1994.

Las anteriores Instituciones Jurídicas serán analizadas con mayor detenimiento en los siguientes capítulos relativos a la Cámara de Diputados y de Senadores.

CAPITULO CUARTO

4.- CONTROL Y LIMITACION DEL EJECUTIVO FEDERAL POR LA CAMARA DE DIPUTADOS

4.1 Estructura Jurídica de la Cámara de Diputados.

4.1.1 Organización.

Hasta antes de la Revolución Mexicana de 1910, los diversos congresos constituyentes, habían establecido, para integrar la Cámara de Diputados, el sistema de elección indirecta de los diputados, en el que la ciudadanía - calidad que además no era extensiva a toda la población -²³⁹ votaba por electores y estos a su vez elegían a los diputados.

El constituyente de 1917 estableció el sistema directo, en el cual los ciudadanos - excepto la mujer, hasta, época reciente -²⁴⁰ votan directamente por el candidato a diputado. De esta forma, hasta nuestros días subsiste el sufragio universal, directo e igual, pues no se reconoce ya la existencia de votos calificados.

La Cámara de Diputados, como uno de los órganos en que se divide el Congreso de la Unión, esta compuesto actualmente hasta de 500 diputados, electos popularmente en su totalidad cada tres años, según los principios de mayoría relativa en forma dominante y de representación proporcional de las minorías.

En todos los textos constitucionales de nuestro país se estableció que la base general para el nombramiento de Diputados sería la población, eligiéndose un diputado por cada determinada cantidad de la misma , cifras que a consecuencia del

²³⁹ En la mayoría de los países el establecimiento del sufragio universal fue precedido por un periodo histórico durante el cual el ejercicio de los derechos políticos - derecho de voto -, mediante los cuales el pueblo - ciudadanos - intervienen en la vida política del país (creando el Estado, conformando el gobierno, eligiendo a sus representantes y al programa político conforme al cual se deba gobernar al país), se restringieron por factores como la edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión etc.

²⁴⁰ En la Constitución de 1917 se estableció que tendrían la calidad de ciudadanos los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir (art. 24). No obstante en la práctica - usos y costumbres - durante toda la primera mitad del presente siglo no votaba la mujer. Hasta 1953 que se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad de los nacionales de ambos sexos.

aumento de la población fueron variando. Hasta los actuales artículos 52 y 53 constitucionales que toman como criterio para la emisión del voto, el demográfico y el político.

Art. 52 “La Cámara de Diputados estar integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

Art.53 “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”

Por lo que en nuestro país las unidades territoriales electorales para la elección de diputados al Congreso de la Unión, son de dos tipos: Distritos -300- y Circunscripciones -5-.

Los diputados electos por mayoría relativa -principio de votación mayoritaria relativa- son aquellos que obtienen el mayor número de votos sufragados a su favor, en relación con los logrados por cada uno de los demás candidatos en su distrito. Se elige un diputado por cada uno de los 300 distritos, de ahí el término distrito uninominal;

Los diputados electos por representación proporcional -principio de representación proporcional- se desprenden de varios candidatos presentados por cada partido y varios son elegidos por cada circunscripción plurinomial en forma proporcional al número total de votos obtenidos en favor del partido que los postula, de ahí la palabra “plurinomial”. Hasta configurar los 200 diputados de representación proporcional.²⁴¹ El artículo 54 constitucional establece como opera la

²⁴¹ El principio de la representación proporcional ha sido extendido a las legislaturas locales (tercer párrafo, fr. II, art. 116 constitucional), a los ayuntamientos de todos los municipios (fr. VIII del art. 115 constitucional) y a la Asamblea Legislativa del D.F. (fr. III, base primera, inciso C, art. 122 constitucional).

fórmula de “representación proporcional”.

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

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

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

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

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho 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 ocho por ciento; y

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 corresponda al partido político que se halle en los supuestos de las 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. La ley desarrollará las reglas y formulas para estos efectos”

Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente (art. 51 constitucional), quien realizará las funciones del propietario cuando éste fallezca, se le conceda licencia, sea separado de su cargo o falte diez días consecutivos a la sesiones sin causa justificada o sin previo permiso del presidente de la Cámara, en cuyo caso la Constitución (art. 63, segundo párrafo) considera que renuncia a concurrir hasta el siguiente periodo de labores legislativas.

El artículo 55 constitucional establece los requisitos para ser diputado - candidato-, la ciudadanía se considera especial en virtud del requisito de la edad (arts. 34 fracción I, en contraste a la fracción II del art. 55):

Art. 55 "Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

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

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

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

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprendan la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

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

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

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

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

definitivamente de sus puestos.

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

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

Art. 59 “Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”

El ejercicio de la función de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura. Actualmente se encuentre en funciones la LVII Legislatura.

Ahora bien, la Cámara de Diputados, conforme a la Ley Orgánica del Congreso General, sus principales órganos internos son:

1.- **La Comisión Instaladora.**- antes de clausurar el Último periodo de sesiones de cada Legislatura, nombra la Cámara, de entre sus miembros, una Comisión Instaladora de la Legislatura que debe sucederla. Los miembros de la comisión serán cinco y fungir el primero, como presidente, el segundo y el tercero como secretarios, y los dos últimos como suplentes primero y segundo. Esta comisión tendrá a su cargo todos los trámites administrativos relacionados con los nuevos integrantes de la Legislatura (recibir sus expedientes, constancias de asignación, entregar credenciales de identificación, etc.). Así como entregar por inventario a la primera Mesa Directiva de la Legislatura entrante la totalidad de los documentos electorales que a su vez recibió (arts. 15 a 18 de la Ley Orgánica).

2.- **La Mesa Directiva.**- Se integrará con un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la

Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios y ser electa por mayoría y en votación por cédulas. La conducción de las sesiones será rotativa entre el presidente y los vicepresidentes. La Mesa contará con la asistencia de un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo. Cada mes se elegirá una nueva Mesa Directiva, supliendo a la anterior. Corresponde a la Mesa conducir las sesiones, bajo la autoridad de su presidente, preservar la libertad de las deliberaciones en los recintos de la Cámara, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta ley, de sus reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara (arts. 21 a 26 de la Ley Orgánica).

3.- Los Grupos Parlamentarios.- son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido en los términos del art. 70 constitucional (“...a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas...”). Estarán integrados por cuando menos cinco diputados y deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán designados conforme a las normas estatutarias y lineamientos de los respectivos partidos. Corresponde a los coordinadores realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados (arts. 31 a 37 de la Ley Orgánica).

4.- La Gran Comisión.- se compone de un diputado por cada Estado y otro por el Distrito Federal, designados en la sesión siguiente a la apertura del primer periodo de sesiones del primer año. Cada diputación nombrará de entre sus miembros en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión. En esta se nombrará entre sus miembros, un presidente y un secretario. Compete a la Gran Comisión proponer y a la cámara el personal de las comisiones permanentes y especiales. Y las funciones que le designa el art. 39 de la Ley Orgánica.

5.- Las Comisiones y Comités.- También son formas internas de organización que asume la cámara con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional y legal de éstos para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones, éstas podrán ser :

- 1.- Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.,
- 2.- De Dictamen Legislativo.,
- 3.- De Vigilancia (de la Contaduría Mayor de Hacienda),
- 4.- De Investigación.,
- 5.- Jurisdiccionales y
- 6.- Especiales.

Las tres primeras son consideradas como comisiones ordinarias y se constituyen con carácter definitivo y para el periodo de tres años que dura la Legislatura en funciones las Comisiones Ordinarias serán las siguientes: Régimen Interno y Concertación Política (órgano de gobierno); Agricultura, Artesanías, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Asuntos Fronterizos, etc.; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicia la Legislatura. **Las comisiones de Investigación, las Jurisdiccionales y las Especiales, se constituyen con carácter transitorio; conocerán de los hechos que hayan motivado su integración.**

Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

Las comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión del Régimen Interno y Concertación Política, debiendo estar representados en ellas los diferentes grupos partidistas, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, tomando en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario. Los diputados podrán formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias.²⁴²

La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara y conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos analizarán las iniciativas de ley o decreto de su competencia.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con el Reglamento Interior.

²⁴² En la reciente sesión en la Cámara de Diputados, con la presidencia de la mesa directiva representada por un integrante del PRD, luego de 12 horas de discusión y "negociación" quedó establecido el reparto de la 61 comisiones de trabajo para la LVII legislatura, donde por primera vez no es mayoría el partido "oficial", con 254 votos del bloque "opositor" (alianza PAN, PRD, PT y PVEM) a favor y 234 del PRI en contra. Esta composición, como se vería más tarde, no garantiza el funcionamiento eficaz y soberano, a favor del pueblo, de este órgano legislativo. El partido "oficial" sigue siendo hegemónico en todas las instancias del Poder Público - político - formal y real, en alianza con los grupos que integran el sistema político mexicano; el sistema cede, por el momento, para ganar tiempo y credibilidad.

Los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegase a dictaminar durante la Legislatura en que se presentaron.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria. Todos los grupos partidarios están representados en esta comisión.

Son comisiones de investigación las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere el último párrafo del art. 93 constitucional:

“Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

El art. 54 de la Ley Orgánica del Congreso establece que las reuniones de las comisiones de dictamen legislativo no serán públicas, sin embargo, cuando así lo decidan, podrán llevar acabo reuniones de información y audiencia con (a invitación expresa) representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, relacionado.

Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Sus presidentes tendrán voto de calidad en caso de empate. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito firmado como voto particular, y si se estima conveniente remitirlo al presidente de la mesa directiva de la cámara para que lo ponga a consideración de la asamblea.

Por ultimo, la Cámara de Diputados, contará para su funcionamiento administrativo con los siguientes comités:

- a) De Administración.
- b) De Biblioteca o Informática.
- c) De Asuntos Editoriales.
- d) Institutos de Investigaciones Legislativas.

Los miembros de estos comités serán designados por el pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Su integración, actividad y fundamento se regirá por lo establecido en las disposiciones reglamentarias.

El Reglamento Interior de la Cámara de Diputados regula, con fundamento en los arts. 71 y 72 de la Constitución, todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.

4.1.2 Funciones.

La Cámara de Diputados además de fungir como cámara colegisladora, junto con el Senado, en el procedimiento de formación de la ley y en las demás facultades que la Constitución otorga al Congreso, tiene facultades exclusivas cuya mayoría se concentra en el art. 74 constitucional. Facultades que se clasifican²⁴³ en:

- 1.- Políticas (fr. I);
- 2.- Hacendarias (frcs. II, III y IV); y
- 3.- Judiciales y Administrativas (fr. V).

Conforme a la última reforma a la Constitución en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, la nueva fracción I del art. 74 establece:

“I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.”

Actividad que se reduce a expedir el bando que informa la declaración del Presidente Electo, función materialmente administrativa. Ahora solo queda la facultad al Congreso para designar un presidente interino o sustituto, como ya lo vimos, que se regula en los arts. 84 y 85 constitucionales. Recordemos que antes (fracción I derogada) la Cámara de Diputados - de mayoría de integrantes del partido hegemónico- resolvía en definitiva sobre que ciudadano había sido electo por el voto popular, para Presidente de la República sucitiándose el fraude más grande y desbozalado que se ha perpetrado en la época contemporánea -1988- en ejercicio de dicha facultad.

²⁴³ Emilio Rabasa O. y Gloria Caballero, Mexicano ésta es tu Constitución, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1995, p. 219.

Las fracciones II y III, acto de vigilancia y función de nombramiento, establecen funciones que no responden al concepto de legislar, por tanto son materialmente administrativas, se refieren a la Contaduría Mayor de Hacienda, organismo de la Cámara de Diputados encargado de rendir un dictamen a la propia Cámara, que tiene facultad de vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de dicha Contaduría y nombrar a sus jefes y demás empleados. Estas fracciones (II y III) junto con la IV (facultades hacendarias de la Cámara) y V serán analizados más adelante. Únicamente distinguimos de la fracción V, la actuación de la Cámara de Diputados en el juicio político (art. 110), en cuyo caso funge como órgano acusador ante la de Senadores, de la que corresponde en el juicio de procedencia, cuando tiene a su cargo declarar o no el desafuero de los presuntos responsables por violación a leyes penales (art. 111), las funciones de las fracciones IV y V, son materialmente administrativa y jurisdiccional, respectivamente.

Y por último, la fracción VIII del art. 74 constitucional, establece como facultades de la Cámara de Diputados las demás que le confiere expresamente la Constitución.

4.2 Funciones de control de los Diputados sobre el Ejecutivo Federal.

Como ya se mencionó, la Cámara de Diputados tiene encomendadas una serie de funciones constitucionales que son conferidas en forma exclusiva.

“dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen.”²⁴⁴

El Dr. Burgoa, clasifica las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados - por exclusión, como no legislativas -; en político-administrativas (fracción I del art. 74 constitucional); y político-económicas (fracciones II, III y IV, art. 74 const.).²⁴⁵ Sin embargo, a excepción de las fracciones I (expedición del bando de declaración de presidente electo), II (funciones de la Contaduría Mayor), III (nombrar al personal de la Contaduría) y IV (únicamente a lo que respecta al presupuesto de egresos de la federación y a la revisión de la cuenta pública anual anterior), las demás facultades

²⁴⁴ Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, S. A., México, 1989, p. 690.

²⁴⁵ *Ibid.*

que se desprenden de las fracciones IV y V, las ejercen ambas Cámaras, sucesivamente, esto es, la Ley de Ingresos y los juicios político y de procedencia (desafuero a los presuntos responsables por violación a las leyes penales).

Precisemos que se entiende por control, este vocablo implica "acción y efecto de controlar, marca en algunos documentos bancarios, visto bueno. En América, libro de cuentas y razón. Es galicismo - del francés *contrôle*- por dominio, intervención, cómputo." ²⁴⁶, a su vez entendemos por dominio "poder de usar y disponer libremente de lo suyo. Superioridad legítima sobre las personas. Tierra o estado bajo el dominio de un soberano o de una república. Potestad, autoridad, imperio, señorío.", ²⁴⁷ otras acepciones de la palabra la definen como, verificación, comprobación, intervención, fiscalización, inspección, etc.; en su sentido jurídico entendemos por control aquéllos instrumentos jurídico-políticos que operan en forma intraorgánica (dentro de un mismo órgano) o interorgánica (entre dos órganos distintos), en los órganos del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial), para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento, en el primer caso, o el ejercicio de sus funciones a fin de impedir la concentración del poder absoluto en un solo órgano, en el segundo caso. ²⁴⁸

En esta última acepción, es decir, como instrumentos de control interorgánico, entran las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre el Ejecutivo, en el sentido de inspección, fiscalización e intervención, se habla más bien de labores de vigilancia, ²⁴⁹ supervisión y aprobación.

Ahora bien, de las facultades enunciadas, como propias de la Cámara de Diputados, podemos considerar como facultades de control las siguientes:

- a) La vigilancia por medio de una comisión dentro de la cámara, del exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor (fr. II art. 74).;
- b) Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina (fr. III);
- c) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (fr. IV);
- d) Fungir como cámara de origen, colegisladora del Senado, en la aprobación de la Ley de Ingresos (fr. IV segundo párrafo);
- e) Revisar la Cuenta Pública del año anterior para conocer los resultados de la

²⁴⁶ Diccionario Porrúa de la lengua española, edit. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 196.

²⁴⁷ Ibid., p. 262

²⁴⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., pp.731-733

²⁴⁹ La diferencia entre controlar y vigilar consiste en que la segunda carece de facultad para decidir y sancionar.

- gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (fr. IV, primero y cuarto párrafo);
- f) Por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, determinar las responsabilidades de acuerdo con la ley, si de la revisión de la Cuenta Pública aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos (fr. IV párrafo quinto);
 - g) Fungir como órgano acusador ante la Cámara de Senadores en los juicios políticos que regula el art. 110 constitucional (fr. V segundo párrafo); y
 - h) Declarar o no el desafuero de los presuntos funcionarios (que enuncia el art. 111 constitucional), responsables por violación a leyes penales erigida en jurado de procedencia (fr. V primer párrafo).

Las facultades anteriores las podemos clasificar en dos rubros, facultades de control hacendario (incisos a al f) y de control político-jurisdiccional (incisos g y h), a las primeras también las llama el Dr. Burgoa facultades político-económicas.

4.2.1 Control hacendario. Análisis de la fracción IV del artículo 74 constitucional y de la partida secreta.

La esfera de control hacendario, se ejerce principalmente a través de tres actos (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y revisión de la Cuenta Pública anual) y concierne a la materia relativa a las finanzas públicas y por ende, a la vida económica del país.²⁵⁰ Con la palabra "financiero" se designa generalmente todo lo concerniente a la hacienda pública y por ende a las finanzas públicas.

Recordemos que las finanzas públicas son los ingresos y los gastos del Estado, normalmente previstos en el presupuesto, incluyendo el crédito público, y no debe confundirse con los aspectos financieros referidos con las situaciones privadas.²⁵¹ El conjunto de normas jurídicas que le son aplicables a las finanzas públicas son sistematizadas por la disciplina del orden jurídico denominada Derecho Financiero.²⁵²

²⁵⁰ Burgoa, op. cit., p. 690.

²⁵¹ Gerardo Gil Valdivia, en *Diccionario Jurídico...*, op. cit., pp. 1451-1453.

²⁵² Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que sistematizan los ingresos y los gastos públicos, normalmente previstos en el presupuesto y que tienen por objeto regular las funciones financieras del Estado: la asignación de recursos, el pleno empleo con estabilización, la distribución del ingreso y el desarrollo económico. En esta definición esta incluido el crédito público y todas las operaciones financieras complementarias consignadas en el presupuesto del Estado. *Ibid.*, p. 991.

El conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos se denomina en nuestro país, hacienda pública²⁵³ y tiene gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales. El principal instrumento de la actividad financiera del Estado es el presupuesto, considerando las dimensiones y la relación de equilibrio o desequilibrio de sus dos partidas: entradas -tributos, endeudamiento, contraprestaciones a las empresas públicas-, y salidas -gasto público corriente y de inversión-,²⁵⁴ más adelante veremos que constituye el presupuesto de egresos de la federación. El gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia - pensiones, jubilaciones, subsidios,-.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico, en su art. 2, establece que el **gasto publico federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, y pagos de pasivo o deuda publica realizadas por el poder legislativo, el poder judicial, la presidencia, las secretarías de Estado y departamentos administrativos, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el departamento del Distrito Federal o alguno de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritario.**

El gasto publico federal se finca en los presupuestos formulados con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, elaborados anualmente y reflejados en costos.²⁵⁵

El presupuesto de egresos de la federación, lo elabora el Ejecutivo, pero le corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados su examen, discusión y aprobación. Veamos una breve reseña histórica y doctrinal del derecho del presupuesto

Dentro de la economía del presupuesto público, desde el punto de vista jurídico (el derecho presupuestario material) se prevé, que para un año presupuestario determinado, es posible ingresar y gastar las sumas de dinero correspondientes al mismo, con lo que se rige el principio fundamental de que **"los ingresos deben ser considerados como mínimos y los gastos como máximos"**, en consecuencia (el

²⁵³. Al estudio de los ingresos y de los gastos del Estado se le denomina también hacienda pública, en particular en España. Ibid., p. 1452.

²⁵⁴ Ibid., p. 1569.

²⁵⁵ Dolores Chapoy, Beatriz, *ibid.*, p. 1526.

derecho presupuestario formal) habrá que establecerse un derecho que contemple las 4 fases de la economía presupuestal: 1.-confección, redacción o elaboración; 2.-realización o ejecución; 3.-aprobación o autorización y 4.-control o verificación.

Por lo cual, en esta última fase es importante la cuestión del órgano competente para el control especializado de dicha relación (y su relación con el Parlamento o Congreso): quién, cómo, y cuando se ha de controlar y criterios de control etc., se desarrolla fundamentalmente en la línea sucesiva donde corresponde:

1.-La elaboración al Ejecutivo, 2.-La aprobación al Legislativo, 3.-Ejecución al Ejecutivo y 4.- La verificación (o control) al Legislativo.²⁵⁶

También tiene mucha importancia la cuestión de si el Congreso o los Parlamentos deben constituirse por libre elección; tiempo que el Legislativo debe estar a disposición de las consultas presupuestarias, detalles que deben contener las exposiciones sobre la materia, facultades del Legislativo para el control efectivo de la gestión presupuestaria y si para tal fin disponen de un órgano de control propio e independiente y el criterio de publicidad general en todas las fases de la economía presupuestaria, especialmente en la fase de aprobación y control.

Por último, para adquirir una idea de conjunto del derecho presupuestario conviene tener en cuenta en el modo y forma de su reglamentación: fase y fechas de la confección del proyecto de presupuesto; funciones y competencias del ministerio de hacienda (o de otro órgano); fases y fechas del consejo de planificación del presupuesto y de su autorización por el Legislativo; criterio de su orientación detallada; sus facultades modificatorias del proyecto; soluciones para el caso de votación de la ley presupuestaria fuera del plazo. Introducción de principios que garanticen una perfecta realización del plan presupuestario (apertura de créditos) y reglamentación de sanciones en sobregiros (virements) y extralimitaciones presupuestarias.²⁵⁷

Los primeros indicios de un derecho presupuestario estatal se remontan, posiblemente, a los tiempos de Augusto, quien se esforzó por la confección de un presupuesto jurídicamente reglamentado; en los países de habla germánica se bosquejan o ensayan presupuestos a partir de los siglos X-XI. El primer presupuesto estatal austriaco de carácter uniforme, fue redactado para 1748-49. En cuanto a la convocatoria de los representantes de los distintos estamentos sociales para la

²⁵⁶ Richard Szawłowski, *Presupuestos. El derecho presupuestario, marxismo y democracia, enciclopedia de conceptos básicos*, Ediciones Rioducro, España, 1975, p. 115.

²⁵⁷ *Ibid.*

elaboración de los planes económicos presupuestarios estatales (votación de impuestos), Inglaterra figura como la más vieja de las tradiciones ("Charta Magna" de 1225). En Francia, los "États généraux", convocados por primera vez en 1302, estaban facultados para decidir sobre nuevos impuestos y, con tal objeto, fueron convocados de nuevo, con ocasión de la crisis financiera, ya crónica y se convirtieron en uno de los factores desencadenantes de la revolución francesa. **Estas reglamentaciones europeas, principalmente, condujeron, a finales del siglo XV, a la aparición de un parlamento nacional bicameral. Solo posteriormente se desarrolló en algunos Estados el derecho de control parlamentario de los gastos.**

En Inglaterra se introdujo en el siglo XVII y fué perfeccionado en el siglo XVIII. El Bill of Rights de 1689, declaraba, entre otras cosas, ilegal el empleo del dinero por la corona sin la anuencia del Parlamento. También es importante el desarrollo del derecho de control parlamentario "ex-post". Al respecto, Polonia sirvió de modelo, pues el SEJM (órgano legislativo) durante los siglos XVI, XVII y XVIII, entregaba a la administración de Hacienda (así como también – en ocasiones – a determinados mariscales) un documento de descargo en cuanto a sus prerrogativas financieras, o bien delegaba a sus propios comisarios para que llevasen a cabo, sobre el terreno, dicho control. **Las facultades presupuestarias de un Parlamento fueron reglamentadas por primera vez en un escrito por la Constitución de los Estados Unidos, de 1787 (art. 1, sección 7 y 9). Le siguieron la primera Constitución polaca de mayo de 1791 (arts. 6 y 7) y la primera Constitución francesa de septiembre de 1791.**

Tal solo después de las guerras de liberación fueron concedidas al Parlamento prerrogativas presupuestarias en los Estados del sur de Alemania (Baviera, Sajonia, Wütemberg, Badem, Hessen); en Austria y Prusia, más tarde todavía, sin embargo Bismarck pudo después, en los años 60' del siglo XIX, llevar a efecto el plan presupuestario contra la voluntad de la Dieta Prusiana.

El "principio de publicidad" de la economía presupuestaria apareció con fuerza legal en los países anglosajones, y luego en Francia. Prusia publicó por primera vez su presupuesto anual en 1821, en este caso se trataba de un presupuesto neto que, además, fue falsificado en su exposición, lo que Treintschke trató de justificar más tarde ("Este país no hubiera podido soportar toda la verdad"). En Austria se publicó por primera vez, únicamente bajo la presión de la Revolución de 1848, el presupuesto anual. Un derecho presupuestario, desarrollado,

democrático, es en la mayor parte de los países occidentales producto del siglo XIX.²⁵⁸

En nuestro país, desde la Constitución de 1814, se otorgó al Legislativo, unicameral, las atribuciones sobre los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública etc. (arts. 113 y 114). Facultades que conserva la Constitución de 1824, pero ahora en un Congreso bicameral (art. 59, frs. VIII, IX, X y XI), y ampliando dichas atribuciones. De la misma forma se suceden en las constituciones de 1857 y 1917.

Como ya se mencionó, actualmente, **las facultades en materia hacendaria se ejercen principalmente a través de tres actos:**

- 1) **El presupuesto de egresos.**- La administración pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder realizar las finanzas públicas que constituyen su objeto: la autorización de tales gastos constan en el presupuesto de egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año (art. 74 fr. IV, párrafo primero).
- 2) **Ley de Ingresos.**- Para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos: la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el ejecutivo recauda de acuerdo con la ley de ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (arts. 73 fr. VII y 74, fr. IV, párrafo primero).
- 3) **La revisión de la cuenta pública.**- Los dos actos anteriores prevén situaciones futuras, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el años siguiente. En cambio, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto.

Los anteriores estatutos tienen vigencia anual. Como excepción, la subsistencia de partidas del presupuesto más allá del ejercicio fiscal para el que fueron aprobadas, solo está permitida en la hipótesis del art. 75 constitucional (cuando no se prevea en el presupuesto de egresos el pago a determinado cargo público, subsistirá este y su retribución fijada en el presupuesto anual anterior o en la ley que estableció el empleo).

²⁵⁸ Ibid., p. 116.

La fr. VII, del art. 73 constitucional, establece la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; los ingresos que se autoricen deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados, aunque la ecuación numérica de unos y otros (ingreso-egreso) es irrealizable en la práctica, por lo que mientras el **presupuesto de egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables**. El quantum del tributo se fija en leyes específicas (sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, sobre capitales etc.) y a veces por el ejecutivo, estas leyes impositivas especiales participan de la anualidad del presupuesto, puesto que los gravámenes en ellas instituidas solo valen durante del ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, donde se hace un resumen nominal de todas las anteriores leyes impositivas, a las cuales, por este medio reitera vigencia durante el año venidero, tal es la consecuencia de la anualidad del presupuesto.²⁵⁹

Sin embargo la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia se ha orientado en el sentido de que las leyes de ingresos no renuevan anualmente la vigencia de las leyes impositivas especiales, las cuales deben estimarse en vigor ininterrumpidamente desde su promulgación hasta que son derogadas, y ello por que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que simplemente condicionan la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial.²⁶⁰

Es pertinente mencionar que **en materia de contribuciones²⁶¹ éstas deben reunir los siguientes requisitos: 1.- Estar destinadas a cubrir los gastos públicos de los tres niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios), 2.- Que las contribuciones sean proporcionales y equitativas;²⁶² y 3.- Que las contribuciones estén contenidas en las leyes. En relación a esta subordinación al principio de legalidad, tiene dos excepciones, ambas incluidas en la**

²⁵⁹ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, S. A., México, 1991, p. 324.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ El derecho fiscal es la disciplina jurídica que a través de un conjunto de normas jurídicas sistematiza y regula los ingresos – fiscales, tributarios o no – del Estado, quién ejerce sus facultades impositivas (poder fiscal derivado de su soberanía y con fundamento en el derecho – art. 31 fr. IV constitucional –) y establece el tributo – impuesto, entendiéndose como tal, conforme a Fritz Neumark: “la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos, en general en dinero, a favor del Estado y de los entes menores subrogados a él, por un sujeto económico en virtud de una disposición legal, siendo fijadas las condiciones de la prestación de un modo unilateral por el sujeto activo de la relación tributaria”. En el caso de la facultad tributaria de la federación (art. 73, fr. VII, faculta al Congreso), tiene una facultad impositiva ilimitada (soberanía tributaria plena), los Estados están limitados por la Constitución (soberanía limitada o sólo autonomía en esta materia) y el municipio no puede establecer sus gravámenes, solo recaudarlos (poder recaudatorio), las legislaturas locales los determinan. Gerardo Gil Valdivia, op. cit., p. 1419.

²⁶² La tendencia ha sido legitimar, el máximo tribunal, la progresividad de la imposición al ingreso, a través del impuesto sobre la renta, instituido como ingreso ordinario desde 1924. Ibid., p. 992.

Constitución. **Primero**, el supuesto establecido en el art. 29 que permite la suspensión temporal de garantías. En este caso es posible, tal como a sucedido (v. gr. época de Juárez, 1942-45, etc.), que sean impuestos gravámenes en reglamentos emitidos por el órgano ejecutivo federal, pero una vez terminado el Estado de emergencia, deben cesar. La **segunda**, contenida en el segundo párrafo del art. 131, el cual determina que el "Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras...". Esta facultad concedida, usualmente, al ejecutivo no esta exenta de control ya que el mismo artículo prescribe que dicho órgano someterá al Congreso al enviar el presupuesto fiscal de cada año, para su aprobación, el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Ahora bien, continuando con el acto de aprobación del presupuesto de egresos, que ha partir de 1874, con la reimplantación del bicamarismo, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo cual se traduce no en una ley – por ser unicamaral el trámite – sino en un decreto, que es la forma de los actos administrativos.²⁶³

No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir por un año es obra exclusiva de una Cámara cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras. En efecto, **el art. 126 constitucional dispone que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. De donde se deriva el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma de presupuesto; regla que solo tiene como excepción las llamadas partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del ejecutivo (art. 74 fr. IV párrafo tercero), más adelante retomaremos este tema, ahora bien, toda ley, como lo hemos visto es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara, por ser acto típicamente legislativo. A decir de Felipe Tena Ramírez, de aquí se desprende que lo más importante, como lo es la aprobación de los gastos de todo un año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo menos importante, como lo es la aprobación de gastos posteriores corresponde a las dos, y de ahí una incongruencia que solo se explica por el "resabio del unicamarismo", pues la disposición del art. 126, existía desde 1857.²⁶⁴ Sin embargo, desde un punto de vista jurídico estricto, son idóneas las observaciones anteriores, aunque en la práctica es común que siempre se apruebe sin mayor problema el presupuesto de egresos propuesto por el ejecutivo, aún sin ninguna oposición lo que redunde en perjuicio de los gobernados,**

²⁶³ Burgoa, op. cit., p.692.

²⁶⁴ Tena, op. cit., p. 326.

ya que no se ejerce apropiadamente y por ende se vuelve nula la facultad de control conferida al legislativo, esto es, el partido hegemónico dominante funciona acorde con el sistema político real de nuestro país, aún en 1997, cuando éste tuvo que aliarse, como ya es usual, con otro partido del sistema, para lograr su objetivo: aprobar el presupuesto propuesto por el presidente sin modificación alguna. Incluso también hay otro control intraorgánico que el propio Tena describe:

“Dicho art. es el 75 constitucional, el cual tiene por objeto evitar que una sola Cámara, como es la de Diputados, este en condiciones de impedir el ejercicio de una atribución del Congreso. En efecto: el Congreso tiene la facultad de crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (art. 73 fr. XI)”²⁶⁵.

Si los diputados, al aprobar el presupuesto, omiten señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por el Congreso, continuará la que hubiere tenido el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Por último, en relación al tema veamos que es el **presupuesto de egresos de la federación**. Se entiende por tal, al documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal, elaborado por la SHCP y sometido para su aprobación a los diputados. Este es el único instrumento en el cual se pueden determinar el monto y ejercicio del gasto público federal para un año, ningún egreso federal puede efectuarse sino esta contemplado por el presupuesto correspondiente (art. 126 constitucional), las erogaciones son ejercidas por los entes públicos federales, y la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público, es la ley reglamentaria correspondiente. El presupuesto es promulgado como un decreto (art. 71), sin ser una ley por no cumplimentar el procedimiento legislativo (art. 72).

La trascendencia del presupuesto radica en ser el instrumento más eficaz para la programación de actividades directamente relacionadas con la **planeación económica nacional**, ya que incumbe al Estado organizar un sistema de **planeación democrática del desarrollo nacional** que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. En la planeación deben participar los diversos sectores sociales, recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (Plan Nacional de Desarrollo). En el sistema nacional de planeación democrática debe existir la participación y consulta popular (art.

²⁶⁵ Ibid.

26 constitucional). A través del presupuesto se determinan las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

El poder ejecutivo al rendir su informe sobre la cuenta pública a la Cámara de Diputados, esta informando sobre la ejecución de dicho presupuesto y su cumplimiento, dicha revisión implica el ejercicio de un control financiero y de eficiencia en los planes implementados.

Sin embargo, no obstante el mecanismo jurídico anterior, sería prolijo enunciar la serie de irregularidades – llámense desviaciones, fraudes, etc. – que año con año se dan a conocer a la opinión pública, a través de los medios de comunicación, y la mayoría quedan sin sanción, y cuyo responsable es el partido dominante, irregularidades perpetradas por sus integrantes, en contubernio y complicidad con los demás grupos que integran el sistema político real mexicano. Resultando ineficaz la función de control interno (SECODAM) y externo (Contaduría Mayor de Hacienda) de la hacienda pública.

La Ley de Ingresos es complemento indispensable del presupuesto de egresos, tiene su fundamento en la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (art. 73 fr. VII). Como toda ley esta es obra del Congreso y sigue, por lo tanto, los trámites comunes a la formación legislativa, salvo en el punto relativo al que deberá iniciarse en la Cámara de Diputados (art. 72 inciso h).

La fr. IV del art. 74 constitucional, en su primer párrafo, señala que corresponde a la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, discutiendo primero las contribuciones, la obligación se extiende a los senadores en el caso de las contribuciones, esto es, el ejecutivo elabora ambos proyectos y hace llegar a la cámara de origen (diputados), la iniciativa a mas tardar el 15 de noviembre, si tomamos en cuenta que el art. 65 señala que el Congreso se reunirá a partir de 1° de septiembre, pero, conforme al 66, hasta el 15 de diciembre, en el primer periodo de sesiones ordinarias, vemos que realmente, ambas cámaras (en la Ley de Ingresos, o una de ellas en el presupuesto), tienen un mes para examinar, discutir y aprobar ambas iniciativas, de suyo complejas y abundantes en detalles técnicos contables.

Ahora, a pesar del escaso tiempo que se concede al legislativo para analizar tan fundamentales documentos, en el caso de discrepancia en el criterio entre las cámaras, en uno u otro caso – ley o presupuesto –, es decir, en caso de que el Senado no estuviera de acuerdo con el presupuesto aprobado por los diputados, o mejor aún,

que hubiera discrepancia – en una o ambas cámaras - en relación a la aprobación de las iniciativas, finalmente y como resultado de una “discusión” que, tomando en cuenta si tales iniciativas concuerdan o no con lo estipulado en el art. 26 constitucional, mediante el mecanismo de asistencia, votación y resolución (arts. 63 y 72 constitucionales), como en el caso de todo proyecto de ley o decreto se resolvería cualquier discrepancia, esto, claro, presuponiendo que los legisladores votarían en conciencia, es decir, por convicción, en forma independiente y ajena a intereses de grupo o bloque, en beneficio de la población nacional y como resultado de una discusión abierta en una Asamblea democrática como en un verdadero Estado de Derecho. En última instancia el presidente puede ejercer su facultad de veto (inciso c art. 72 constitucional), el cual solo puede ser superado por las dos terceras partes del total de votos del legislativo.

Hasta aquí las hipótesis que se apegan a la normatividad constitucional, pero qué sucede en la práctica legislativa real. Históricamente el partido hegemónico en el poder ha tenido la mayoría absoluta en ambas cámaras federales, aún a costa de irregularidades electorales (verdaderos ilícitos) tan comunes en nuestro país, y aprueba ambas iniciativas como un mero trámite al servicio del presidente. Aún hoy, en 1997, cuando el partido hegemónico perdió un número, aparentemente, significativo en la Cámara de Diputados, preserva la mayoría en el Senado (así como en todas las legislaturas locales, para el caso de reformas constitucionales) y aún con los partidos políticos “paraestatales” aliados que incondicionalmente aprueban las iniciativas mencionadas y así seguirá siendo, de una u otra forma, jurídica o no, ya que el sistema político mexicano funciona a base del presidencialismo absoluto y autoritario, cuya consecuencia, en el ámbito que se analiza, implica la aprobación, sin alteración alguna, de cualquier proyecto o iniciativa de ley o decreto que provenga del ejecutivo. La idea es imponer, a como de lugar, la decisión de éste. La historia, el análisis científico de la misma y la realidad objetiva así lo demuestran.

Por lo tanto, finalmente no se trata de un problema absolutamente de la normatividad jurídica, sino, primordialmente, de un problema político (y aún jurídico, cuando la norma se contrapone a la voluntad popular).

Veamos ahora las llamadas partidas secretas. Desde la Constitución de 1814 se habla de cantidades para gastos secretos en “servicio de la Nación” y a disposición del ejecutivo, solo que se acota “...con tal que informe oportunamente de su inversión” (art. 170). No obstante el 14 de enero de 1917, el Constituyente aprobó sin discusión y por unanimidad de 150 diputados, el segundo párrafo del art. 65, instaurando la partida secreta (realmente secreta, pues solo el usufructuario conoce su

destino) en la Constitución de la República por primera vez en la historia independiente de México.

El presupuesto federal siempre se ha compuesto de ramos por cada dependencia, la presidencia de la República, el ramo 2, se encuentra también incluido con una asignación propia (gastos para sueldos, servicios generales etc.). Pero existen otros ramos que no corresponden a dependencias de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial. Estos ramos se crean por destino del gasto (por ejemplo el ramo 26, relacionado con peculiares mecanismos de gastos: "inversiones públicas" o el "Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales", que alguna vez existió, luego se llamo "Promoción Regional", y recientemente "Superación de la Pobreza", entre 1988 y 1994, se denominó "Solidaridad y Desarrollo Regional".

Cada uno de los ramos del presupuesto, dividido en programas, debe ir acompañado de la cantidad a gastar y metas concretas, cuantificando los objetivos, cada programa se segmenta en subprogramas, que deben reunir los mismos requisitos. Lo cual tiene como fin indicar a cada funcionario responsable la administración del presupuesto que se le autoriza, para lograr confrontar lo erogado con lo realizado y ejercer un control sobre el gasto público.

Sin embargo, existe en el presupuesto federal, un ramo cuyos programas carecen de metas cuantitativas, que se denominó primero "Erogaciones Adicionales", donde fueron reunidas las partidas secretas por el presidente Miguel Alemán Valdés (1946-52), y en 1985 cambio de nombre "Erogaciones no Sectorizables", a partir del actual gobierno (1995), se llama "Provisiones Salariales y Económicas". Dentro de este ramo se colocan diversos gastos, aunque el grueso de este ramo, en cierto momento comenzó a significar el incremento de sueldos de los funcionarios, los cuales, en lugar de asignarse a los demás ramos, se retiene para distribuirse en el curso del año según la situación, aunque una parte, la más misteriosa de los aumentos en las percepciones de servidores públicos, se realiza directamente desde este ramo, que administra la SHCP.²⁶⁶

La estructura interna de este ramo ha variado mucho con el tiempo, pero conserva la característica de un catálogo de gastos discrecionales, se trata del cuantioso ramo 23 del presupuesto de egresos de la federación. Ahí se aloja la partida secreta desde 1985. Todos los programas de este ramos llevan el rubro: "Meta anual: no cuantificable". En 1996 incluyó este ramo, la cantidad de 31 mil

²⁶⁶ Gómez Alvarez, Pablo, Los gastos secretos del presidente, Grijalbo, S.A., México, 1996, p. 36.

498 millones 994 mil pesos (4 mil 69.84 millones de dólares al cambio del 2 de enero de 1996).²⁶⁷

Ahora bien la fr. IV en su tercer párrafo del art. 74 constitucional, establece:

“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”.

La redacción de este párrafo, conduce a preguntar, partidas secretas que se consideran necesarias ¿a juicio de quién?. Sin embargo esto es secundario, lo principal es señalar que conforme a esta disposición anualmente se pretende fundar en el proyecto de egresos una supuesta facultad del presidente sobre el ramo 23, donde se dice que la erogación de la partida secreta no puede ser ejercida más que con la firma del ejecutivo. Se pretende que el presidente tenga facultad para decidir por sí mismo el objeto de ciertas erogaciones con tal de que sean secretas y así se defina en el decreto de presupuesto.

El titular del ejecutivo no es quién debe de ejercer la partida secreta sino quien tiene que autorizar, directa y personalmente, que se realice el gasto. Por tanto los recursos asignados a dicha partida no están “previstos” como una “facultad presidencial”, sino como una forma de ejercicio del gasto.

Por otra parte, el art. 126 constitucional²⁶⁸ establece que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. La partida secreta (“gastos contingentes”), esta comprendida en el presupuesto, pero ¿cuál es el pago a que está destinada?. En otro sentido: ¿la partida secreta debe estar incluida en el presupuesto a pesar de que no pueda requerirse?; **la existencia de partidas secretas no implica que estas tengan que destinarse a gastos discrecionales, lo que implicaría que pueden existir pagos sin justificación ni objeto con tal de que fueran secretos. Recordemos que en la carta de 1814, si se establecía la obligación de informar sobre la inversión de tales partidas.**

“La obligación de dar cuenta de todas las partidas, sin excepción de la secreta, podría derivarse de la actual Constitución en su integridad, pero analizando el párrafo por separado, como se estila hacerlo por parte de los abogados oficialistas cuando así conviene a los propósitos de su jefe en turno, puede dar como resultado que el

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Uno de los pocos que no han sido modificados desde 1917.

Ejecutivo no este obligado a presentar la justificación de los gastos realizados bajo la denominación de secretos".²⁶⁹

Por ejemplo, en el informe previo de la Contaduría Mayor de Hacienda, del ejercicio fiscal de 1994, se dice que la partida secreta, "gastos contingentes", ascendió a 630 millones, el 7.8% de las erogaciones realizadas dentro del ramo 23. Sin embargo no se menciona el objeto del gasto, es decir, en que se usó esa cantidad.

Tal vez la cantidad considerada por sí sola no sea significativa en el monto total del presupuesto federal, pero si se toma en cuenta que las llamadas partidas secretas se reproducen en todas las dependencias del ejecutivo aunado a que por ejemplo en el sexenio de De la Madrid (1982-88) del presupuesto federal de 352 millones de dólares, cerca de 40% fue ejercido en el último año, en vísperas de los comicios federales, se descubre su importancia estratégica para el sistema político real mexicano.

Por último, el ejecutivo también canaliza "ayudas" económicas al legislativo, ordena transferencias al Congreso cuando hay "resistencia" a respaldar alguna controvertida iniciativa del ejecutivo, como se hizo a principios de 1995, para "aceitar" la aprobación del programa económico de emergencia.²⁷⁰

La Cámara de Diputados, conforme al art. 75 constitucional, debe señalar la retribución que corresponda a los empleos públicos federales, de donde se deduce que la existencia de los bonos (como los que recibió el ex-suprocurador Ruíz Massieu, acusado de enriquecimiento inexplicable, cuya fortuna - 9 millones de dólares - que provenían de "fuentes legales") son ilegales.

La manipulación debida a la discrecionalidad del presidente sobre el ramo 23, solo es posible por la incondicional sumisión de los diputados, que mantiene intacta la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal aprobada en 1977, que autoriza al presidente a modificar los gastos durante el ejercicio, sin necesidad de autorización previa de la Cámara de Diputados, con la sola condición de "notificarlo" en la cuenta anual.²⁷¹

²⁶⁹ Pablo Gómez, *ibid.*, p. 44.

²⁷⁰ Los gastos secretos del presidente, comentarios de Pedro Baca del libro de Pablo Gómez, Revista Contenido, N° 404, febrero de 1997, pp. 100-109.

²⁷¹ Pablo Gómez, *ibid.*

Además resulta que los cuadros descriptivos del presupuesto, muestran 4 columnas que reportan: 1) el monto original aprobado por los diputados; 2) la cantidad definitiva, modificada por transferencias, reducciones o incrementos hechos durante el ejercicio fiscal por el presidente, sin consultar a nadie; 3) el gasto real y 4) la cantidad o el porcentaje en que varió dicho gasto, en comparación con el monto definitivo. Así las cantidades autorizadas por el Congreso, son radicalmente modificadas.

Los reportes anuales de la Contaduría Mayor de Hacienda demuestran que éste órgano, encargado de la fiscalización del gasto público, jamás comprobado las cantidades gastadas a través del ramo 23. La documentación de tan cuantiosos recursos no se encuentran al alcance de aquel organismo y mucho menos del público. Lo anterior, aunado a todas las facultades discrecionales en materia hacendaría las denomina Pablo Gómez, el presidencialismo presupuestal, es decir, la "dictadura del presidente de la República sobre el gasto público".²⁷²

4.2.2 Funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La revisión de la cuenta pública anual, constituye el tercer acto que realiza en forma exclusiva la Cámara de Diputados, en el desempeño de las facultades de control del ejecutivo en materia hacendaría, a través del órgano especializado denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

En efecto, con fundamento en las fracciones II, III y IV del artículo 74 constitucional, se crea un órgano administrativo dependiente de la Cámara de Diputados encargado de realizar un examen técnico-contable de la cuenta pública del gobierno federal, con base en la cual la mencionada cámara ejerce las funciones de revisión de dicha cuenta pública.

La cuenta pública es el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno a fin de que sean revisados por el organismo superior de fiscalización mencionado anteriormente.

La Constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874, atribuyó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el conocimiento tanto del presupuesto

²⁷² Ibid., p. 141.

de egresos como de la revisión de la cuenta pública anual. Solo era competencia del Congreso - de las dos cámaras - la Ley de Ingresos.

La original Constitución de 1917 dejó únicamente como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el presupuesto de egresos, y como facultad de ambas cámaras la ley de ingresos y la cuenta pública.

De esta forma durante 60 años, tiempo en el que se consolida el sistema político mexicano y el partido hegemónico en el poder, la revisión de la cuenta pública se realizaba por ambas cámaras, mismas que se integraban por la mayoría del partido en el poder, con la consecuencia de falta de imparcialidad y eficacia real de la función de fiscalización sobre la actuación financiera del ejecutivo - y sus dependencias -, en virtud de que, desde el presidente de la República, pasando por todos los titulares de las dependencias del ejecutivo sujetas al control financiero del legislativo, hasta los mismos integrantes de éste último, pertenecían al mismo partido.

No es, sino hasta 1977 - diciembre -, en que se regresó al sistema de 1874, la cuenta pública - su revisión - volvió a ser facultad exclusiva de la Cámara de diputados. En esta forma, otra vez la ley de ingresos es el único acto, del los tres mencionados, que actualmente es competencia del Congreso, sistema que, como ya vimos, critica el tratadista Felipe Tena Ramírez.²⁷³

A través de la cuenta pública, que es anual, el presidente debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal de presupuesto de egresos- que él mismo propuso al legislativo- aprobado por los diputados.

Es pertinente mencionar que en virtud de las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, se retiró de las facultades del legislativo federal - a través de los diputados- , la revisión de la cuenta pública del gobierno del Departamento del Distrito Federal, concediéndose esta facultada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal conforme al inciso c, párrafo V, base primera, letra c, del artículo 122 constitucional . En razón de las últimas elecciones -6 de julio de 1997- y toda vez que un partido de oposición se encuentra en la administración de gobierno y de la asamblea del Distrito Federal, conforme a lo que en el presente año de 1998 se ha

²⁷³ Vid. supra, inciso A, apartado 2 , del presente capítulo.

suscitado, posiblemente empiece a funcionar realmente la tarea de fiscalizar y controlar el manejo del gasto público en el Distrito Federal.²⁷⁴

La existencia de un órgano especializado en la técnica contable, es absolutamente necesario en nuestro país, tal como existen en los países del primer mundo, como veremos más adelante, donde son realmente entidades eficaces. Lo anterior en razón de que los diputados no tienen una preparación especializada en la materia financiera²⁷⁵, asimismo, es necesario implementar una oficina y organismo especializado en la materia de presupuesto, dependiente de la Cámara de Diputados.²⁷⁶

El marco jurídico que funda y regula la existencia y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda es: El artículo 74, fracciones II, III y IV de la Constitución; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio de 1997; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH), publicada el 29 de diciembre de 1978 y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (RICMH), publicado el 5 de agosto de 1998.

De acuerdo con el artículo 74, fracciones II y III de la Constitución, la Cámara de Diputados tiene competencia para vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, así como para nombrar a sus jefes y demás empleados. La comisión referida, recibe el nombre de Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y que se integra con carácter definitivo y funciona para toda una Legislatura; sus integrantes duraran en el cargo tres años²⁷⁷, por lo que constituye una comisión ordinaria, y sus funciones las determina la Ley Orgánica de la propia Contaduría (artículos 42, 43, 44 y 51 de la LOCGEUM).

Las atribuciones principales de la Comisión de Vigilancia son: Recibir de la Comisión permanente del Congreso de la Unión, la cuenta pública del Gobierno Federal y turnarla a la Contaduría Mayor, para su revisión; ordenar a esta, cuando lo

²⁷⁴ El 16 de enero de 1988, se anunció a través de los medios de comunicación, que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F., estaba documentando hasta 100 posibles casos de irregularidades financieras, siendo responsables igual número de funcionarios del último gobierno a cargo de un regente nombrado por el presidente.

²⁷⁵ Incluso se llagan a postular como candidatos a diputados, logrando eventualmente llega a la Cámara, actores, actrices, boxeadores etc.

²⁷⁶ Tal como lo proponer el legislador Pablo Gómez Alvarez.

²⁷⁷ Integrada por 30 diputados, electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión del Régimen Interno y Concertación Política, ésta última donde se encuentran representados los diferentes grupos parlamentarios, en base a la importancia cuantitativa de cada uno, actualmente de mayoría "opositora".

estime conveniente, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la cuenta pública; presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuentas de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la cuenta pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor; presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública recibida el año anterior; someter a la consideración de la Cámara el presupuesto anual de la Contaduría, cuidando que el monto propuesto sea suficiente; estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor; proponer a la Cámara la terna para el nombramiento de los funcionarios de la Contaduría: Contador Mayor, personal de confianza y trabajadores de base; ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Contaduría; interpretar la LOCMH y su reglamento para efectos administrativos y dictar las medidas que estime necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Contaduría (artículo 10 de la LOCMH).

Al frente de la Contaduría Mayor, como autoridad ejecutiva está un Contador Mayor, quien representa a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales; es auxiliado por un Subcontador Mayor, quien lo suple en sus ausencias. El Contador Mayor es nombrado para un período de 8 años, siendo prorrogable hasta por otro periodo igual, durante los cuales será inamovible, salvo cuando en el desempeño de su cargo incurriere en falta de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, o cometa algún delito intencional (artículos 2, 5, 6 y 7 de la LOCMH).

La Contaduría Mayor se estructura con los siguientes servidores público y unidades administrativas (artículo 2 RICMH):

- Contador Mayor de Hacienda
- Subcontador Mayor de Hacienda
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Sistemas
- Dirección General de Análisis e Investigación Económica
- Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal
- Dirección General de Auditoría de Obra Pública
- Dirección General de Evaluación de Programas

Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión
Dirección de Auditoría Interna

Conforme al artículo 3º de la LOCMH, la Contaduría, en su carácter de organismo superior de fiscalización (artículo 1º RICMH), revisará la cuenta pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tiene las siguientes atribuciones:

- I. Verificar si las entidades²⁷⁸ a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidos en la cuenta pública:
 - a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables en la materia.
 - b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.
 - c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley.

I. Laborar y rendir:

- a) A la comisión de Presupuestos y Cuentas de la Cámara de Diputados; por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe previo dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre, siguiente a la presentación de la cuenta pública. Este informe contendrá enunciativamente, comentarios generales sobre:
 - 1) Si la cuenta pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
 - 2) Los resultados de la gestión financiera;
 - 3) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos

²⁷⁸ 1.- El Poder Legislativo; 2.- El Poder Judicial; 3.- La Presidencia de la República; 4.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; 5.- Los organismos descentralizados; 6.- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y 7.- Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas.

aplicables en la materia, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

- 4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;
 - 5) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares; y
 - 6) El análisis de las desviaciones presupuestales.
- a) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los primeros 10 días del mes de septiembre del año siguiente ante su recepción. Este informe contendrá además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo 3º.
- I. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.²⁷⁹

- II. Ordenar visitas, inspecciones y practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para: comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.
- III. Los mismos actos mencionados, más inspeccionar obras para: Comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados. Y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

²⁷⁹ Esta facultad se convierte en una práctica real que hace nugatoria la eficacia del control de los subsidios en los municipios, en virtud de la red de intereses, abierto o encubiertos, entre los funcionarios de elección popular de los estados (presidentes municipales, diputados locales y aún los federales y los gobernadores).

- IV. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes.
- V. Establecer coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la competente, en su caso, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditorías gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.
- VI. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal.
- VII. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y
- VIII. Las demás que le confieran y correspondan de acuerdo con la LOCMH, su reglamento y disposiciones que dicta la Cámara de Diputados.

En relación al tema que nos ocupa, el control del legislativo sobre el ejecutivo, y particularmente las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene cabida y vigencia lo manifestado por el maestro de las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas de la UNAM, Clemente Valdés S.:

“Algún día, cuando se relate lo que sucedía en México en estos años, probablemente alguien dirá: México estaba organizado real y jurídicamente para asegurar la máxima impunidad a sus gobernantes y el mayor control del Presidente sobre sus servidores, de acuerdo con la Constitución alguien explicará como el sistema político en México fue degenerando a través de decenios, hasta crear una estructura que establecía la impunidad del presidente; que hacía depender de él el castigo de los funcionarios que se enriquecían con nuestro dinero, que ocultaba cuidadosamente la información sobre la mayoría de los proyectos, asuntos y actos de gobierno más importantes; ... y el monto total de los ingresos de los empleados inmediatos del presidente”.

Los organismos y sistemas de registro patrimonial de los empleados y funcionarios públicos en México, simplemente no han logrado el objetivo para el que fueron creados. La Secretaría de la Contraloría de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que incluye el registro patrimonial de estos (pero que no es público), fueron diseñados hace ya años para encubrir un

sistema perverso y para mantener a través de estas "instituciones" el control político del presidente sobre sus empleados.

La Contaduría Mayor de Hacienda, se ha consolidado como una institución absolutamente inútil, pues (además de no poder realizar auditorías contemporáneas al ejercicio fiscal, ya que la Cuenta Pública se le entrega al año siguiente del ejercicio fiscal aplicado), sólo fiscaliza el 2% de las operaciones del Ejecutivo.

En agosto pasado, según la prensa el Lic. Arsenio Farrell, a cargo de la Secretaría de la Contraloría, le negó al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, la documentación relativa al proceso de privatización de algunas empresas de comunicación, explicando que la citada Contaduría, no tiene facultades para revisar un proceso administrativo como la venta de tales empresas. Aquella respuesta, desgraciadamente para un país que se dice republicano, es absolutamente correcta, de acuerdo con la ley, los archivos, documentación, declaraciones patrimoniales y toda la información de la Secretaría de la Contraloría, en los países civilizados es pública, aquí no lo es. Es difícil hablar de estado de Derecho, cuando la ley sirve para establecer el ocultamiento como forma de gobierno.

La Ley, empezando por la Constitución, está estructurada para permitir que los altos funcionarios, autorizados por el presidente y sin tener obligación de rendir cuentas a nadie que no sea él, dispongan de nuestro dinero y lo usen como quieran, esto, desde luego, tiene como objetivo fundamental la conservación del dominio sobre la población".²⁸⁰

¿Es lo anterior una simple explosión de las capacidades líricas de su autor?, no, de ninguna manera, la historia y la realidad nos demuestran día con día, que así es por lo menos como se aplica la ley en nuestro país, teniendo siempre presente que el fenómeno patógeno del presidencialismo, sólo es la cabeza de playa del sistema político real - y grupos que lo integran- que nos gobierna. Además, al parecer, el sistema político no ha degenerado, sino que se ha perfeccionado. Los objetivos formales, constitucionales, institucionales, a veces coinciden o no, o se crean, o chocan, con los objetivos reales del sistema, cuya finalidad principal es mantenerse en el poder de cualquier forma, para beneficio propio de los individuos y grupos que lo integran.

²⁸⁰ México, El País Donde la Corrupción es Legal, por Clemente Valdés S., condensado del ensayo La Constitución como instrumento de dominio, México, 1996. Revista Contenido, *ibid.*, pp. 6-11.

Por otra parte, es pertinente mencionar que en efecto, en la práctica la SECODAM a resultado ineficaz para conseguir los propósitos para los que fue creada, a manera de ejemplo ilustrativo: El primer Secretario de Estado - y hasta hoy el único - que se le aplicó las sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entró en vigor el 31 de diciembre de 1982, titular de la desaparecida SARH, Eduardo Pesqueira Olea, individuo contra quien existían múltiples denuncias de enriquecimiento ilícito y defraudación fiscal, sólo fue sancionado "administrativamente", inhabilitándolo para ocupar "algún empleo, o cargo, o comisión en el servicio público por diez años", nada más. De otros ilícitos no se dijo nada. En virtud de lo anterior diversos juristas emitieron su opinión:

"La Contraloría no tiene facultades para dictar una inhabilitación, ya que de acuerdo con el artículo 110 Constitucional, en relación con el artículo 114, para poder fincar responsabilidades se necesita la intervención del Gran Jurado, como un procedimiento que se sigue previa acusación de la Cámara de Diputados ... (Elisur Arteaga Nava). La sanción a Pesqueira debe ser por enriquecimiento ilícito y no por haber ocultado algunos de sus bienes patrimoniales.²⁸¹ Y corresponde a un juez de distrito dictar la sentencia porque se trata de un funcionario federal. Consideró como "sumamente grave" que la SECOGEF (hoy SECODAM) haya aplicado una sanción a un funcionario público, " porque viola el artículo 21 de la Constitución", según el cual "la aplicación de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial (Ignacio Burgoa Orihuela)".²⁸²

Así fue, la ex-Secretaría de la Contraloría de la Federación (hoy Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), "pretendió" sancionar a un ex-alto funcionario (Secretario de Estado), por irregularidades en su declaración, sin tener en cuenta, ni la entonces SECOGEF ni la Procuraduría General de la República, los indicios de la existencia de ilícitos penales, y sin aplicar correctamente su competencia. Requeriría un espacio mayor y transcribir páginas y páginas enteras sobre las irregularidades en el manejo de los fondos públicos, sirva tan solo de ejemplo ilustrativo, el que se mencionó.

Si la Contaduría Mayor, históricamente ha sido "vigilada" y controlada por miembros del partido dominante en el país - a través de la Comisión de Vigilancia -, y todos los funcionarios a los que se les fiscaliza su administración financiera, también son del partido dominante, ¿dónde está la imparcialidad?. Además, si la Contaduría sólo fiscaliza el 2% de las operaciones financieras del Ejecutivo y no

²⁸¹ Se le acuso de no haber incluido en su declaración patrimonial dos propiedades valuadas en 6 mil millones de pesos, dicho funcionario percibía un sueldo mensual de 5 millones de pesos, en 1986.

²⁸² Revista Proceso, N° 676, 16 de octubre de 1989, pp. 6-11.

puede realizar auditorías contemporáneas al ejercicio fiscal, lo que hace nugatoria en la práctica el ejercitar su facultad de control hacendaria, ¿es necesario conceder a la Contaduría Mayor facultades para fiscalizar en cualquier momento, cualquier acto donde se maneje o existan fondo federales?.

Para concluir, veamos como funciona el mecanismo de control presupuestario en otros países:

Estados Unidos de Norteamérica .- El control presupuestario externo está en la General Office (GAO) con el Comptroller General of the United States, como titular, nombrado por el presidente, con aprobación del Senado, por quince años, no está permitida una segunda designación ., la revocación de este nombramiento solamente puede decidirse de común acuerdo con ambas cámaras. Con una numerosa plantilla de personal (en 1968 unos 4,200 empleados ; en 1946 casi 15,000) el GAO trabaja no solo en los mismos E.U., sino en cualquier lugar del extranjero donde se apliquen recursos presupuestarios de dicho país (la filial europea tiene su sede en Frankfurt /Main., otra en el Lejano Oriente, en Honolulu, y desde 1966, una oficina subalterna en Saigón); además de los centros federales, se examinan las administraciones locales, universidades y aquellas instituciones que reciben apoyo económico federal; por lo tanto también los proveedores principales y secundarios de cada uno de los departamentos gubernamentales. De especial interés es la colaboración de la GAO en el Congreso. Así, por ejemplo, la GAO ha presentado al Congreso, durante el ejercicio presupuestario de 1966-67, 161 informes sobre exámenes de escritos y remitido 177 informes a cada una de las comisiones a los oficiales del Congreso y a los representantes y senadores. Los 106 empleados de la GAO fueron trasladados para formar parte del personal de 23 comisiones de congresos o a subcomisiones. A petición de distintos presidentes de comisión, la GAO ha presentado 530 informes sobre distintos proyectos de ley. La colaboración con el poder legislativo es tan amplia, que todos los empleados de la GAO se relacionan personalmente con todos los nuevos miembros del Congreso y les ofrecen concreta ayuda por parte de sus oficinas. En ninguna parte del mundo dispone un Parlamento de un aparato de control presupuestario tan especializado y con tan amplia competencia.²⁸³

Gran Bretaña.- El control esta encomendado al "Exchequer and Audit Department Act", quien señala los plazos para presentar las cuentas presupuestarias ante el "Comptroller and Auditor General". Este es nombrado por el gobierno, pero en sus actividades oficiales es completamente independiente del mismo, (sólo puede

²⁸³ Richard, Szawłowski, op. cit., p. 118.

ser removido a petición de ambas Cámaras) y examina la economía presupuestaria estatal, a solicitud de la Cámara de los Comunes, con ayuda de su departamento (que contaba con 500 empleados). En su mayor parte, el control se realiza en forma de examen permanente "in situ" en los distintos departamentos gubernamentales. Los criterios de control son amplios y abarcan no sólo el aspecto legal, sino el espíritu de ahorro, economía, etc. Las cuentas e informes del Controlador se presentan a la Cámara de los Comunes, se publican y se dirigen al "Public Accounts Committee" de la Cámara. De acuerdo con una antigua tradición esta delibera presidida por un diputado de la oposición, normalmente dos veces por semana, entre finales de otoño y principios de primavera, gozando de gran autoridad y prestigio.²⁸⁴

Francia.- Tiene desde hace mucho tiempo un sistema muy desarrollado del control financiero mediante el ministerio de Hacienda. El sistema de "control de gastos comprometidos ("controleurs des dépenses engagées") es completado por la "Inspección Générale des Finances". Un control financiero externo se efectúa por el Tribunal de Cuentas, fundado en 1807, cuyos miembros tienen categoría de jueces. El Tribunal de Cuentas presenta al presidente y al Parlamento un informe anual, que es publicado - y a menudo comentado - por la prensa nacional e incluso internacional. Por el contrario, las cuentas de las industrias nacionalizadas se controlan por la "comisión de verificación de cuentas de empresas públicas" creada en 1948. El Tribunal de Cuentas convoca al presidente de esta comisión y a varios de sus miembros. El control parlamentario de la gestión presupuestaria estatal se efectúa según la "ley de ajustes" (loi de régleme), cuyo proyecto se prepara para el Tribunal de Cuentas y debe ser presentado lo más tarde, al final del año presupuestario que corresponda al año precedente. Al proyecto van unidas explicaciones especialmente detalladas sobre extralimitaciones en los créditos presupuestarios y a la naturaleza de las pérdidas. La Ley de Cierre del Presupuesto Estatal, es de idéntica estructura que su correspondiente de presupuestos estatales.

República Federal Alemana.- La autoridad en materia de control de cuentas es el Tribunal Federal de Cuentas, autoridad independiente del gobierno federal, y solamente sometida a la ley. Supervisa toda la gestión económica y presupuestaria de los organismos federales y de la administración federal. También es competente sobre cargos ajenos a la administración federal, que, o bien ejecutan parte del plan presupuestario federal, o bien, han recibido recursos o administran fondos federales para la realización de determinados objetivos. La principal fuente del derecho presupuestario son la ley fundamental de 1949 y las ordenanzas presupuestarias del imperio (RHO) de 1922 (en su redacción de 1930, con modificaciones derivadas

²⁸⁴ Ibid., p. 121.

todavía de la República de Weimar). El Tribunal Federal de Cuentas recibe, acompañadas de las necesarias aclaraciones, observaciones y documentación, los resultados de los exámenes de cuentas hechos por las autoridades competentes. El mencionado Tribunal puede renunciar total o parcialmente al examen previo delegando en autoridades administrativas, temporal o permanente, o bien, a su criterio, ordenar su limitación. Después de presentadas las cuentas del ministro federal de Hacienda al Bundestag (Cámara del parlamento) en lo concerniente a la realización de una ley concreta del presupuesto federal, por una parte, y a los informes (observaciones, informes sobre la inspección de empresa con personalidad jurídica propia, memoria presidencial) y presentados, a su vez, por el Tribunal Federal de cuentas, se redacta un acuerdo en descargo del gobierno federal. Con ello termina el ciclo de un presupuesto federal concreto.²⁸⁵

4.2.3 Funciones en la Comisión Permanente.

Este organismo perteneciente al Congreso de la Unión tiene sus orígenes, en nuestro país en la Constitución de Cádiz de 1812 que rigió en los últimos años de la vida colonial.²⁸⁶ Se estableció con el nombre de “Diputación Permanente de Cortes”, que tenía la facultad, entre otras, de “velar por la observancia de la Constitución y de las leyes para dar cuenta a los próximos integrantes de las Cortes de las infracciones que haya notado” y “convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por la Constitución” (artículo 160).

Posteriormente, con diversos nombres, continúa la existencia de este organismo en los sucesivos ordenamientos jurídicos del país²⁸⁷, ampliándose las facultades que le correspondían paulatinamente.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 125.

²⁸⁶ Felipe Tena Ramírez nos dice que “tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica”, remonta su origen hasta el régimen jurídico del reino de Aragón (España), en siglo XIII. Donde una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases, en que se dividía la Asamblea Parlamentaria del reino, remplazaba a las Cortes y en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros. *Op. cit.*, p. 433.

²⁸⁷ “Consejo de Gobierno”, compuesto por la mitad de los integrantes del Senado (Constitución de 1824); “Diputación Permanente”, compuesta de 4 diputados y 3 senadores (Constitución de 1836); “Comisión Permanente”, integrada de igual forma (Proyecto de 1842); “Diputación Permanente”, cuatro senadores y 5 diputados (Bases Orgánicas de 1843); “Consejo de Gobierno”, compuesto de 1 diputado por cada Estado (Proyecto de Constitución de 1857); “Diputación Permanente”, 15 diputados y 14 senadores (Constitución de 1857). Burgoa, *op. cit.*, pp. 720-721.

La Comisión Permanente no es un órgano legislativo, sino que sustituye al Congreso de la Unión,²⁸⁸ en diversos actos o facultades político-jurídicas, revistiendo unas el carácter provisional y otras el carácter definitivo:

- a) **En el primer caso**, las decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva de acuerdo con su correspondiente competencia, el Congreso o alguna de las Cámaras. V. gr. caso de nombramiento provisional del Presidente de la República, artículo 84 Constitucional. El Dr. Burgoa opina que el otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, ejercida por la Comisión, durante los recesos del Senado, debe entenderse como provisional; "máxime" que sin su aquiescencia los ministros designados no pueden tomar posesión de sus cargos (artículo 96 Constitucional),²⁸⁹ conforme al actual artículo 97, sexto párrafo, cada ministro de la Suprema Corte, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado. Sin embargo - reconoce el autor - no ocurre así, pues la aprobación de tales nombramientos (artículo 76 fracción II) incumbe tanto a la Cámara de Senadores como a la Comisión Permanente (artículo 89, fracción XVI).
- b) **En relación al segundo caso** - facultades con carácter definitivo -, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que se sujeten a la ratificación del Congreso o alguna de las Cámaras. V. gr. prestar su consentimiento para que el presidente pueda ser uso de la guardia nacional "artículo 79, fracción I), otras contenidas en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII del artículo 79 Constitucional.

Como se verá más adelante, este tipo de facultades que ya no requieren de intervención del Congreso o de algunas de las Cámaras, ha ido en aumento, en perjuicio del equilibrio de poderes y a favor del presidencialismo.

Conforme a la Constitución vigente, la Comisión Permanente, funciona durante los recesos del Congreso de la Unión (artículo 65), y está compuesta de 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto, es decir, hay 37 miembros titulares y 37 sustitutos (artículo 78).

²⁸⁸ No obstante que formal y materialmente, la Comisión, sí sustituye al Congreso, el maestro Burgoa opina lo contrario, op. cit., p. 721; a favor de la idea de la suplencia, Jorge Madrazo, Diccionario Jurídico..., op. cit., p. 529 y Tena, op. cit., p. 436.

²⁸⁹ Burgoa, op. cit., p. 723.

Conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes son designados mediante voto secreto,²⁹⁰ por las respectivas Cámaras (artículo 101). Las sesiones de la Comisión, tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente (artículo 105). La Comisión adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes (artículo 107). Y podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia (artículo 111).

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que la presidencia de la Comisión Permanente corresponderá en primer lugar por orden alfabético de apellidos y nombres (artículo 171). Cuando el Congreso General, o una sola de las Cámaras que lo componen, celebre sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos sino en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado a sesión extraordinaria (artículo 182). Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente son los que le confieren y señalan los artículos 29, 37 en los incisos II, III y IV de su fracción B, 79, 84, 85, 87, 88, 89 y 135; fracción V del 76 y párrafo penúltimo del 97 de la Constitución Federal (artículos 176). Otras funciones importantes de este órgano se pueden localizar en los artículos 41, fracción III, tercer párrafo; 74 y 76 Constitucionales.

Ahora bien, respecto a las dos funciones características del cuerpo legislativo - Congreso de la Unión -, como son la legislativa propiamente dicha y la política de control del Ejecutivo, su remplazo, de esta última, por la Comisión Permanente, en lo que respecta a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se limita a rubros donde participan ambas Cámaras, conforme a la clasificación del Dr. Jorge Carpizo de los controles políticos del legislativo sobre el ejecutivo, recordemos:

- a) El poder de la bolsa (facultades hacendarias),
- b) La ratificación de determinados actos
- c) El juicio político de responsabilidad
- d) Las sesiones extraordinarias, y
- e) Las facultades implícitas.²⁹¹

Ya que la única función en que la Permanente no reemplaza al Congreso, es en la de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o alguna de las Cámaras, y

²⁹⁰ Conforme al RICG, hay tres clases de votaciones: nominales (cada diputado se pone de pié y dice en voz alta su nombre, añadiéndose si aprueba o no); económicas (se ponen de pié los que aprueban) y por cédula (para elegir personas), conforme a los arts. 146, 147, 150, 153 y 154.

²⁹¹ Jorge Carpizo, El Presidencialismo..., op. cit., p. 215

siendo los controles políticos más importantes las facultades hacendarias y el juicio político, la Comisión Permanente, prácticamente no realiza ninguna función de control sobre el ejecutivo, que correspondiera en forma exclusiva a la Cámara de Diputados.²⁹²

Las dos críticas fundamentales que la doctrina realiza sobre la integración de la Comisión Permanente son:

- a) El número de integrantes de la Permanente no guarda ninguna proporcionalidad con el número total de integrantes de las Cámaras, 500 diputados y 128 senadores y 37 miembros de la Comisión, más 37 suplentes, 19 diputados y 18 senadores.
- b) El procedimiento de designación de los miembros de la Comisión Permanente, ya que la mayoría del partido hegemónico en el poder de ambas Cámaras, propicia, obviamente las designaciones en miembros de dicho partido, lo cual propicia la sumisión incondicional de la Comisión Permanente, al Presidente de la República.

Por último, aunado a la falta de proporcionalidad y a la integración de miembros subordinados el Ejecutivo, Tena Ramírez realiza un análisis de las funciones en que la permanente sustituye al Congreso o a alguna de las Cámaras, concluyendo que:

“... las escasas y raquíticas facultades que nuestra Constitución otorga a la Permanente, no justifican su existencia ... ni realizan un programa de control sobre el Ejecutivo y si dejan en pie la posibilidad de fricciones con este Poder, que la técnica Constitucional ha tratado de prever, entre otros medios, con el receso del órgano legislativo, obligatorio y total durante la mayor parte del año ... este organismo es de todo inútil”²⁹³.

Las facultades que ejerce la Permanente, como por ejemplo la aprobación de nombramientos que señala el artículo 89, fracción XVI, sin problema alguno,²⁹⁴ justificarían su existencia, en última instancia, en virtud de la utilidad para el ejecutivo al contar con un organismo incondicional y subordinado del que se vale para continuar ejerciendo su hegemonía y poder político absoluto, por lo cual la

²⁹² “Y mientras la Constitución española de 31’ autorizaba a la permanente a observar los decretos-ley del presidente de la República y la de Uruguay la facultad para hacer observaciones al ejecutivo sobre la observancia de la Constitución y las leyes, la nuestra no consigna una sola atribución de este organismo que pudiera interpretarse como de control político”. Tena op. cit., p. 436.

²⁹³ Ibid., pp. 437 y 442.

²⁹⁴ Es decir, no se cuestiona ni se obstaculiza o discute los nombramientos referidos. Consecuencia: nombramientos de personas incondicionales al presidente y al sistema político.

historia y la realidad objetiva alejan las posibles “fricciones” a que alude el maestro Tena Ramírez.

4.2.4 Análisis de las sesiones extraordinarias conforme al artículo 67 Constitucional.

El Congreso de la Unión se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución (artículo 65 Constitucional).

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo 65 Constitucional. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año (tres meses y medio de sesiones), excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo el 1º de diciembre (de cada seis años), en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año (un mes y medio de sesiones). Conforme al artículo 66 de la Constitución, si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Ahora bien, conforme al artículo 67 de la Constitución, el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos, sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

De lo anterior se desprende que el Congreso de la Unión o una sola de las Cámaras, no puede celebrar sesiones ordinarias, después de las fechas previstas para finalizar los dos períodos ordinarios (15 de diciembre, con la excepción mencionada y 30 de abril); pero la Comisión Permanente, conforme al artículo 79, fracción IV, Constitucional, puede acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en

ambos casos el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Permanente, presentes.

La convocatoria debe señalar el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias, para que las Cámaras o una sola, se ocupen de los asuntos que señala la convocatoria respectiva.

La Comisión Permanente es nombrada por las Cámaras y como la Constitución señala que debe convocar a extraordinarias, cuando se trate un asunto, ya sea de la competencia de ambas o de una sola Cámara. Es decir, la Constitución no señala exactamente las cosas en los cuales se debe reunir el Congreso o las Cámaras en sesiones extraordinarias, por lo cual es posible que la Permanente convocará a tales sesiones al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el Congreso o las Cámaras sesionarán varios meses en esa forma, pues el requisito que la Constitución pide, en el sentido de que solo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocadas, no es obstáculo para que la lista de asuntos sea amplia. Y lo anterior sería posible con una Comisión Permanente integrada por Senadores y Diputados activos y críticos al Ejecutivo, y no dóciles y subordinados.

Sin embargo, un legislativo que sesione largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año, no implica necesariamente un control efectivo sobre la actuación del Ejecutivo, más aún, si este legislativo es el que históricamente ha existido en nuestro país, no pasaría de ser una oficina de trámite más, para los deseos del presidente.

Recordemos que la Constitución de 1857 (artículo 74, fracción II), ya establecía la única facultad de la Permanente, el Congreso o una Cámara, podía ser convocada a sesiones por la sola decisión de la Permanente, aún contra la voluntad del Ejecutivo, en cambio este, necesitada contar con la aquiescencia de aquella para que el Congreso se reuniera. El Constituyente de Querétaro encomendó al Presidente de la República, la convocación a sesiones extraordinarias de una o de las dos Cámaras y facultó a la Permanente para hacer por su cuenta la convocación en aquellos casos en que el Ejecutivo podía tener interés en que no se reunieran las Cámaras, como serían los delitos oficiales o del orden común cometidos por Secretarios de Estado o Ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales Federales, cometidos por los Gobernadores de los Estados.²⁹⁵

En virtud de la reforma de 24 de noviembre de 1923 a los artículos 67 y 79, fracción IV, la Constitución regresó íntegramente al sistema de 47. De esta forma y

²⁹⁵ Tena, op. cit., p. 492.

conforme a la fracción XI del artículo 89 Constitucional, se pretende atemperar el sistema presidencial que da un cúmulo de facultades al titular del Ejecutivo, ya que el Presidente solo puede Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Tena Ramírez, considera que el propósito de la adición al artículo 78 constitucional (1980), en relación a los sustitutos de los integrantes de la Permanente, es “evitar que por falta de quórum llegare la Permanente a estar impedida de sesionar, hipótesis que hasta ahora no se ha presentado. Menos aún cabe prever que en lo futuro una minoría en número suficiente pudiera obstaculizar el quórum paralizandó así deliberadamente la actividad de la Permanente”,²⁹⁶ lo cual confirma la importancia que el derecho positivo y el Órgano Revisor sigue concediendo a la institución de la Comisión Permanente.

En efecto, se preserva a la Comisión Permanente y su única facultad de convocar a sesiones extraordinarias, no por razones de control del legislativo sobre el ejecutivo, sino por el contrario, porque ha servido eficazmente al sistema presidencialista.

4.2.5 El juicio político de responsabilidad

Para que un régimen de gobierno pueda funcionar como un verdadero estado de derecho, son necesarios tres requisitos mínimos:²⁹⁷

- 1) Un cuadro normativo que imponga a los gobernantes cumplir determinadas conductas y omitir otras, es decir, la obligación de ajustar su conducta a las normas jurídicamente obligatorias. Paralelamente igual deber para los sujetos privados, además de respetar la conducta imperativa que, conforme al orden jurídico, pueden asumir los órganos públicos dotados de coercitividad.**

- 2) Una sistemática y permanente voluntad de los gobernantes de acatar las leyes (cumplir y hacer cumplir, dentro de su esfera de competencia, las normas integrantes del ordenamiento jurídico).**

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 443.

²⁹⁷ Emilio Krieger, *La Constitución restaurada*, Grijalbo, S. A. de C. V., México, 1995, p. 443.

- 3) **Un sistema eficaz de responsabilidades, el cual hará sancionar a los servidores públicos que no se ajusten a las normas jurídicas o las violen, ocasionando daños y perjuicios a la Nación, a sus instituciones e intereses de dominio público, a la sociedad y, en su conjunto a algunas de sus partes, o los ocasionados directamente a los derechos e intereses jurídicos de los particulares, sean ciudadanos o no.**

Cuando los funcionarios violan las normas jurídicas que les imponen obligaciones, cuando abusan de las potestades de que están investidos y cuando violan los derechos de los sujetos privados - conductas antijurídicas -, trae aparejada la responsabilidad de los servidores públicos, con la consecuente obligación de resarcir los daños que causen o reparar los perjuicios que ocasionen. Las víctimas de tales conductas antijurídicas son el Estado mismo y los administrados a quienes agravan esos procedimientos o acciones ilícitas.

La legislación que integra el marco jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos es: El Título Cuarto de la Constitución correspondiente a los artículos 108 al 114 (reformado el 28 de diciembre de 1982); su legislación reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982); y el Título Décimo del Código Penal, en sus artículos 212 al 224; los artículos 1916 y 1916 Bis, 1927 y demás relativos del Código Civil; a lo cual habrá que agregar las legislaciones locales de las entidades federativas.

Existen cuatro categorías de responsabilidades de los servidores públicos en el campo de la acción administrativa federal:

- 1) **Responsabilidad política o constitucional**, objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; prevista en los artículos 108, 109, 110 y 114 Constitucionales y regulada por los preceptos del Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).
- 2) **Responsabilidad penal o criminal**, resultante de la realización, por los servidores públicos de conductas tipificadas por la ley como delitos, muchas de las cuales se atribuyen específicamente a ese tipo de sujetos y otras pueden imputarse de manera universal,²⁹⁸ se regulan en la fracción II de los artículos 110,

²⁹⁸ Es necesario distinguir entre delitos comunes, federales y oficiales, el juicio político substancia éste último y los dos primero los tribunales del fuero común y federal respectivamente. Aunque la Constitución señala

111 y 112 de la Constitución, y con el Código Penal Federal y Común y demás disposiciones legales aplicables, así como en la disposiciones administrativas, especialmente en la LFRSP.

- 3) **Responsabilidad administrativa o jerárquica**, actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en la administración pública, establecida en la fracción III de los artículos 109 y 113 de la Constitución y en el Título Tercero de la LFRSP, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4) **Responsabilidad económica o civil (patrimonial, familiar, etc.)**, consistente en los daños y perjuicios que ocasionan los funcionarios por realizar conductas ilícitas en el desempeño de sus funciones, las cuales extrañan la obligación de resarcir al afectado con el pago de la indemnización correspondiente (el agraviado a veces es el Estado y otras los particulares), mencionada en los tres últimos párrafos del artículo III de la Constitución y regulada en los artículos 1910, 1928 y demás relativos del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal.

Las responsabilidades políticas y administrativas sólo pueden recaer en servidores públicos. Por otra parte, cada categoría de conducta ilícita tiene sus fundamentos jurídicos, su procedimiento para determinarla, el órgano jurisdiccional para calificarla y sancionarla y su sanción; por ejemplo: Las responsabilidades de carácter penal solo pueden originarse en ilícitos legalmente tipificados como delitos; en cambio las políticas y administrativas no pueden calificarse por su inclusión en un tipo delictivo; V. gr. los actos que generan un proceso devaluatorio y los que llevan a ocultarlo maliciosamente no son por sí mismos conductas delictivas, porque en el sistema penal no existe el delito de “devaluar” o el de “ocultar maliciosamente la génesis de un proceso devaluatorio”, sin embargo, las experiencias recientes deben encaminar a crear esas figuras delictivas, sin que esto vaya en detrimento, por supuesto, de las responsabilidades políticas que ya entrañan.²⁹⁹

Son sujetos de las responsabilidades enunciadas los servidores públicos y el artículo 108 constitucional, señala como tales a: los representantes de elección popular (incluido el Presidente de la República, pero en una categoría especial), a los

únicamente “Comisión de delitos” (art. 109 frs. II y III primer párrafo) se refiere a los dos primeros y señala a los “Delitos federales” únicamente, por razón del sistema federal al mencionar los funcionarios de las entidades federativas (art. 111, 5º párrafo). Cfr. Tena, op. cit. pp. 560-567.

²⁹⁹ “Desde luego, tales ilícitos engendran una responsabilidad política que se puede sancionar fuertemente con una condena general de la sociedad civil o hasta con una repulsa de la sociedad universal, traducida en el rechazo de una aspiración a dirigir alguna organización con dimensiones mundiales”, Emilio Krieger, op. cit., p. 207.

miembros de los poderes judiciales federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el D.F.,³⁰⁰ quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Por otro lado, los gobernadores,³⁰¹ diputados y magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; a parte de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia (artículo 109 Constitucional). Así mismo, el artículo 2 de la LFRSP agrega a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".³⁰² También se considera incluidos en las responsabilidades oficiales a quienes desempeñan funciones en las entidades integrantes del sector paraestatal de la Administración Pública Federal y a los servidores de las entidades descentralizadas o paraestatales de las entidades federativas y de los municipios.

Ahora bien, el principio general de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, tiene una excepción, significativa para comprender el funcionamiento del sistema político que nos gobierna, la legislación ha configurado un peculiar mecanismo de irresponsabilidad para quien, como titular del Poder Ejecutivo y Jefe de la Administración Pública, es el principal y casi único responsable - en virtud de la jerarquía jurídica y de facto - de las decisiones políticas y administrativas de mayor significación de la vida nacional.³⁰³ Lógicamente, el funcionario o servidor público con la mayor suma de potestades constitucionales,

³⁰⁰ Es decir, se comprende en esta amplísima acepción: "un simple bolero o lustrador de calzado desempeña sin duda un empleo en la Administración Pública Federal Centralizada si trabaja por ejemplo, en una de las Secretarías del Estado. Y ni que decir del barrendero que limpia las oficinas". Raúl Carrancá y Trujillo, Código Penal anotado, Porrúa, S.A., 1989, México, p. 517.

³⁰¹ Es significativo el que en los juicios políticos locales se ha seguido el ejemplo de la Constitución Federal, que excluye al presidente de la República del juicio político federal, así, las constituciones locales eximen, por regla general, al gobernador del Estado del juicio político local.

³⁰² Evidentemente, tal dispositivo implica una extensión inconstitucional, ¿debemos entender que abarca a un a los que no son funcionarios públicos?, la imprecisión llevaría a creer que, por ejemplo, entidades como los partidos políticos y las organizaciones políticas - que manejan recursos económicos federales - son sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

³⁰³ "El servidor público investido de un máximo de facultades de decisión, cuyo conjunto significa un autoritarismo que fácilmente puede caer en el abuso despótico, arbitrario e inconstitucional - el presidente de la República, quien además de ser el jefe de la Nación, es el jefe de la Administración Pública, jefe de todas las fuerzas armadas, jefe nato del partido político en el poder, titular extralegal del derecho a nombrar su sucesor, a los gobernadores de los estados y a los miembros de la Cámaras legislativas -, esta protegido por una poderosa malla de impunidad prácticamente en cualquier campo (al menos durante el tiempo de su encargo y, en realidad, hasta después de que concluye). Una de las características peculiares de nuestro presidencialismo es la impunidad de quien a desempeñado el máximo cargo político". Emilio Krieger, En defensa de la Constitución, Grijalbo, S. A. de C. V., México, 1994, pp. 260-261.

extraconstitucionales y anticonstitucionales, el Presidente de la República, se excluye del juicio político, lo que lleva a la conclusión de que es irresponsable políticamente y por ende goza de impunidad en materia de responsabilidad política.

En efecto, el juicio político no procede contra el presidente, al cual sólo se le podrá encausar por traición a la patria y delitos graves del orden común, según el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional. Sin embargo, no goza de impunidad penal permanente, sino solo de una inimputabilidad o no acusabilidad que únicamente dura el tiempo de su encargo. Después puede ser acusado como cualquier otro ciudadano.

El delito de traición a la patria previsto en las diversas fracciones del artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, cabe en las diversas hipótesis que al mismo tiempo entrañan responsabilidad política cuando quien lo comete es un servidor público, V. gr.: La fracción I "realizar actos contra la independencia, soberanía e integridad de la Nación Mexicana, con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjeros".³⁰⁴

Recordemos que la Constitución de 1957, además de las dos causas que indica la de 1917, señala como responsabilidad del presidente la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral. Suprimidos en el proyecto de Carranza.

Respecto a la locución "delitos graves del orden común", la Constitución los expresa como distintos de los delitos comunes (federales o locales). Los primeros han permanecido indeterminados y sujetos a controversia y su interpretación, en la cual el Congreso es instancia de última decisión, no ha sido posible ya que nunca se ha hecho efectiva en la práctica. Esta indefinición en última instancia favorece al presidencialismo mexicano. Ya que hace nugatoria su aplicación práctica en virtud de la falta de claridad en la legislación; V. gr.:

³⁰⁴ Es pertinente diferenciar los delitos que atacan a la Nación (comunidad social) o a la patria (Nación propia) de los que atacan al Estado (organización jurídico política de un país). Los primeros son denominados "delitos contra la personalidad internacional del Estado", y los segundos "contra la seguridad interna del Estado". También se llaman los primeros "delitos contra la seguridad exterior de la Nación". Carranza y Rivas, op. cit., pp. 320-322. "La conducta del gobierno salinista permite ubicar actos suyos de supuesto liberalismo social, especialmente los de entrega de recursos naturales estratégicos del suelo o subsuelo mexicanos al dominio extranjero (petróleo, electricidad o zonas prohibidas), como casos de traición a la patria establecidos penalmente. Ello es sin perjuicio de la responsabilidad política que deriva de tales actos". Emilio Krieger, La Constitución restaurada, op. cit., p. 208.

“Esta controversia se concentra en el debate sobre diversas fases explicativas: 1) Si los delitos graves son aquellos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional a que se refiere el artículo 20, fracción I, Constitucional (Herrera y Lasso, p. 33); 2) Si son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte según el artículo 22 Constitucional; 3) Si la determinación de tales delitos no es posible a menos que la propia Constitución (Tena Ramírez p. 600) o una ley secundaria los determine y, por último 4) Si la clasificación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo a las circunstancias del delito cometido”.³⁰⁵

Si se pretende hacer efectiva la responsabilidad penal del presidente por “delitos graves del orden común”, ¿Cuál tesis se va a aplicar?. A mayor abundamiento, Jorge Carpizo cita como posible criterio de los delitos graves mencionados: a) Ataques a las instituciones democráticas, b) Ataque a la forma de gobierno republicana, representativa y federal, c) Limitación de la libertad de sufragio, d) Violación de las garantías individuales y e) Omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país.³⁰⁶ El artículo 7 de la LFRSP enuncia tales conductas antijurídicas en las fracciones I, II, III, IV y VII. Sin embargo el artículo 2º de la ley citada, excluye al presidente de la sujeción a la misma, lo cual sigue manteniendo indeterminada la cuestión en comento. ¿Y qué pasa con los delitos graves del orden federal? ¿no hay en ellos responsabilidad penal si los comete el jefe de Estado? ¿éste no es responsable de los delitos del orden federal, sino solo de delitos graves del orden común?.

A mayor abundamiento, el art. 2 de la LFRSP, señala como sujetos de esa ley a los servidores públicos mencionados en el párrafo (sic) primero y tercero del art. 108 constitucional y a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Los redactores de la ley y los legisladores que la aprobaron tuvieron buen cuidado de no mencionar el párrafo segundo del mismo precepto constitucional. Prevalece la impunidad presidencial en materia de responsabilidad política, y como no está sujeto a la ley citada, se inviste de impunidad casi total en materia penal (con las excepciones citadas, pero no precisadas en ninguna ley secundaria, ni en la propia Constitución) y la responsabilidad administrativa en que pueda incurrir tampoco esta sujeta a esa ley de responsabilidades.

³⁰⁵ Manuel González Oropeza, Diccionario Jurídico..., op. cit., p. 882, los textos de los autores citados, respectivamente, son: Estudios Constitucionales, México, Jus, 1964; Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1976.

³⁰⁶ Conforme a Stephe Spencer Goodspeed, El papel del jefe del ejecutivo en México, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1955, vol. VII, p. 164, citado por Carpizo, El Presidencialismo..., op. cit., pp. 211-212.

Sin embargo es posible sustentar responsabilidad política, penal, administrativa, financiera y patrimonialmente del presidente de la República, por los daños que ocasiona a la nación.

La responsabilidad política del presidente, se funda en los arts. 39, 41 y demás relativos y aplicables de la Constitución, que no lo invisten de la facultad de ejercer la soberanía dentro de su esfera de competencia. Este derecho corresponde esencial y originariamente al pueblo, quien impone el ejercicio de las facultades al presidente, no como titular de ella, sino como mandatario del pueblo y lo obliga a ejercerlas para beneficio de este, no para satisfacer intereses personales, de clase o de grupo. Además la protesta formal del art. 87 constitucional, al tomar posesión de su puesto el presidente, es un acto jurídico-político que constituye la fuente legal, moral y política de la responsabilidad presidencial.

La responsabilidad patrimonial del presidente, que entraña la obligación de resarcir los daños y perjuicios ocasionados directamente por actos ilícitos, se funda en la legislación civil vigente desde 1928, en sus arts. 1910 y 1928, y no se requiere condición previa alguna, para hacer efectiva esta responsabilidad, conforme al párrafo octavo del art. 111 constitucional:

“En demandas del orden civil, que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia”

De esta manera, cualquiera de los millones de mexicanos que han resentido daño patrimonial, originado directamente en actos ilícitos realizados por el presidente, en el ejercicio o el abuso de las funciones que se la han encomendado, tiene acción de responsabilidad civil en contra de él.

La defensa de los responsables demandados será la de que tales daños y perjuicios no son consecuencia necesaria y directa sus actos abiertos. Pero esa defensa entrañará la aceptación de su responsabilidad política, que no está sujeta a lazos de necesidad e inmediatez.

Responsabilidad penal del presidente, el párrafo segundo del art. 108 constitucional tiene el propósito de evitar que el presidente sea obstaculizado en el desempeño de sus funciones con múltiples e inmotivadas acusaciones. Durante el tiempo de su encargo el presidente es inimputable e inenjuiciable; pero no es penalmente irresponsable y esa responsabilidad penal se le puede exigir, por lo menos dentro de los tres años siguientes a la conclusión de su mandato.

De acuerdo con el segundo párrafo del art. 114 constitucional, la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años (art. 105 del Código Penal para el D.F., “la acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que señala la ley para el delito que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años”), en el entendido de que esos plazos se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el art. 111 constitucional, donde está expresamente mencionado el presidente de la República (párrafo cuarto).

Por otra parte, el párrafo cuarto del art. 111 constitucional establece:

“Por lo que toca al presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”

En otros términos, el presidente de la República jamás estará, en nuestra legislación vigente, sujeto a la decisión de un órgano jurisdiccional penal, como sería el caso de los demás servidores públicos, presuntos delincuentes, previa declaración de la Cámara de Diputados, sino su juez penal habrá de ser la Cámara de Senadores. Excepcional régimen al principio del art. 121 constitucional que establece que “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”.

Responsabilidad administrativa presidencial, el presidente está sujeto a la aplicación de sanciones administrativas en su calidad de servidor público, como ya se expresó antes, está exento de lo dispuesto en la LFRSP, conforme al art. 2 de esta ley. Además el art. 47 de la ley, reiterativamente, se refiere a que solo incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos a que cita el art. 2 citado.

Si consideramos que la Constitución (art. 109 fr. III) impone al presidente una responsabilidad administrativa, tendremos que concluir que los preceptos de la ley ordinaria son inconstitucionales.

Sin embargo, conforme al art. 80 fr. II de la LFRSP, el presidente está obligado a presentar declaración anual de situación patrimonial, ante la SECODAM. Pero ¿qué ocurriría si el presidente no presentara su declaración anual transcurrido el plazo de los sesenta días que establece el párrafo final del art. 81 de la LFRSP, que sanciona al servidor omiso sin causa justificada, con dejar sin efecto el nombramiento?, ¿y qué ocurrirá con el presidente en funciones o con el ex-presidente

en los que se dé la circunstancia de que los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera haber tenido ese servidor público, tal como lo prevé el art. 84 de la LFRSP?, ¿podrá la SECODAM realizar la práctica de visitas de inspección y auditorías del presidente o ex-presidente? o ¿tendrá que guardar discreto silencio?

Conforme a la figura jurídica penal del enriquecimiento ilícito, prevista en el párrafo tercero de la fr. III del art. 109 constitucional, 84 y 87 de la LFRSP y 224 del Código Penal, se puede sostener que el presidente y los ex-presidentes de la República no gozan jurídicamente de impunidad en relación con la figura penal del enriquecimiento ilícito.

Responsabilidad de otros funcionarios, si el funcionamiento de las instituciones gubernamentales se ajustara a los mandamientos constitucionales de división de poderes, de estructura federalista y de distribución de funciones, las responsabilidades derivadas del ilegal desempeño de las funciones públicas proliferarían y recaerían sobre una nutrida cantidad de "servidores públicos" de muchos niveles y muy variadas características.

Sin embargo, atendiendo a la realidad objetiva de concentración de poder en el presidente, la acción legal o ilegal de este servidor público tiene mayor trascendencia.

Contra lo establecido en los artículos 90,91,93,108,110 y demás aplicables de la Constitución, la prepotencia presidencial que otorga a los funcionarios de mayor rango de la Administración Pública centralizada, la causa de inimputabilidad (consistente en cumplir instrucciones del superior jerárquico), se pone de manifiesto en el art. 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone:

"Los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República"

El presidente es el que decide y ordena y, por ende, a mayor potestad debe corresponder, lógica y jurídicamente, mayor responsabilidad. Con apoyo en este principio, habrá que construirse un nuevo sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos.

4.2.6 Las facultades implícitas que establece la fracción XXX del art. 73 constitucional.

Las facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades expresas.

El art.73 señaló al Congreso Federal su competencia en 27 fracciones (la VI y la XXVIII fueron derogadas, y la XXIX se divide en siete incisos – B al H –); esto es, otorga, facultades expresamente al órgano legislativo y en la última fracción del citado art., XXX se encuentran conferidas las facultades implícitas, al facultarse al Congreso “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.”

Los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explícita o expresa que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio afín entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad al órgano del poder que de ella necesite.

No se trata de facultades nuevas, sino son facultades explicativas; es decir, facultades para hacer efectivas las atribuciones enumeradas en las 27 fracciones vigentes, anteriores del precepto y de todas aquellas dispersas en la Constitución y otorgadas al Congreso.³⁰⁷

Ahora bien, en virtud de lo anterior, el Congreso podría reforzar sus facultades expresas que la Constitución señala a los poderes constituidos, y al estar en posibilidad de expedir toda una serie de leyes a fin de hacer efectivas facultades constitucionales, el órgano legislativo – al expedir la ley – tiene amplio margen para interpretar la disposición constitucional, podría legislar en el sentido de limitar las facultades del Ejecutivo.

Consecuentemente, en teoría, las facultades implícitas se pueden considerar un medio de control sobre el presidente, que sería efectivo si verdaderamente se ejercieran por el legislativo. Sin embargo en la práctica estas facultades han tenido poco o nulo desarrollo por las mismas razones expuestas en los apartados anteriores.

³⁰⁷ Felipe Tena Ramírez, citado por Carpizo, Diccionario Jurídico..., op. cit., p. 1419.

Por lo cual tampoco hay un freno y equilibrio real y efectivo al titular del Ejecutivo, por parte del legislativo a través de la facultad descrita.

Además, aunado a lo anterior, en la praxis, lo que sí ha resultado efectivo, es el desempeño y desarrollo de la facultad reglamentaria del presidente (art. 89 fr. I constitucional). Esta facultad es la más comúnmente usada por el presidente, y a devenido en fortalecer en demasía al mismo, con facultades que materialmente pertenecen al Legislativo y que éste podría ejercer con toda facilidad. Esta facultad pertenece, en principio, solo al presidente, aunque el orden jurídico mexicano contempla otro tipo de reglamentos que emiten diversos órganos como la Suprema Corte o el propio Congreso.³⁰⁸

4.2.7 Otras facultades de limitación y control sobre el Ejecutivo.

En forma enunciativa citemos otras facultades de control del legislativo, a través de la Cámara de Diputados, sobre el Ejecutivo, recapitulando las mencionadas anteriormente:

- 1) A través de su Comisión de Vigilancia (única a la cual la Constitución hace alusión, y que tiene carácter definitivo porque dura toda una legislatura), vigilará el funcionamiento³⁰⁹ de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual realiza un control a posteriori y externo, fiscalizando el gasto público federal. Al respecto:

“La tendencia, en la actualidad es lograr la fusión de la SECODAM y la Contaduría, con el propósito de establecer un órgano auxiliar del Congreso, es decir, un órgano colegiado – Tribunal de Cuentas o de Auditoría General o Contaduría General –, con la característica de imparcialidad, cuyo titular y demás miembros sería nombrados por el propio Congreso... tal y como sucede en otros países, entre ellos España. Dicho órgano tendría atribuciones para examinar la correcta aplicación presupuestal, la justificación de los gastos, la fiscalización de los bienes nacionales y los administrados por el Congreso, el examen y autorización de la deuda pública, la presentación oportuna de las declaraciones patrimoniales de los integrantes de los

³⁰⁸ Cfr. Miguel Carbonell y Sánchez, *Presidencialismo y creación legislativa*, Cordova et. al., *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Aldus, 1994, pp. 135-187.

³⁰⁹ Como antecedente de la Contaduría estaba el Tribunal de Cuentas, de tradición colonial, que funcionó en la Nueva España, desde principios del siglo XVII hasta la independencia. Durante el siglo XIX funcionó de manera irregular, los liberales se inclinaron por el sistema de la Contaduría, surgida en 1825. En el régimen de Santa Anna (1853-1855), se expidió una Ley para el Establecimiento del Tribunal de Cuentas, del 26 de noviembre de 1853. Las constituciones de 1857 y 1917 establecieron nuevamente la Contaduría.

órganos o poderes del Estado, entre otras funciones, pero preferentemente, con facultades jurisdiccionales, ya que en el Derecho Comparado se ha visto que cuando no las tiene adolece de ineficacia práctica”³¹⁰.

- 2) Examina, discute y aprueba anualmente el presupuesto de egresos de la Federación. Con lo cual debería controlar anualmente los gastos de la administración pública federal (art. 74 fr. IV, relacionado con los arts. 72, inciso h, 73 y 75 constitucionales).
- 3) En relación a los ingresos y egresos de la Federación, el Secretario del Despacho correspondiente deberá comparecer ante la Cámara, para dar cuenta de los mismos (art. 74 fr. IV, en relación con los arts. 53 y 54 de la RICG). En este caso, así como en el siguiente, el art. 74 se refiere indirectamente al Secretario de Hacienda. Asimismo el Secretario está obligado a comparecer también, para informar las razones que motiven al Ejecutivo a solicitar la ampliación del plazo para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública (art. 74 fr. IV, séptimo párrafo, en relación con los arts. 53, 54, 126 al 131 del RICG).
- 4) Revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- 5) Conocer de las imputaciones que se hagan a los funcionarios señalados en el art. 110 constitucional, fungiendo como órgano de acusación en los juicios políticos de los mismos (art. 74 fr. V, en relación con los arts. 109 y 110 constitucionales).
- 6) A través de sus comisiones podrá comunicarse con el Ejecutivo (art. 77 fr. II constitucional, en relación con los arts. 89 y 90 del RICG). Los diputados podrán solicitar, por conducto de su presidente la información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas, Secretarías de Estado, archivos y demás oficinas de la Nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran, aunque la LOCG no le confiere esta facultad, si los funcionarios públicos obstaculizan este acto de control, se podrá llevar a cabo la queja oficial ante el presidente de la República.
- 7) Hacer comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador de la República, Jefes de Departamento, Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se

³¹⁰ Thalia Pedroza, op. cit., p. 211.

discuta un ley o un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos (arts. 53, 54, 126 a 131 del RICG y segundo párrafo del art. 93 constitucional).

- 8) A petición de $\frac{1}{4}$ parte de los diputados (125) se podrán crear Comisiones para investigar a las entidades mencionadas en el numeral anterior, los resultados de tales investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo (art. 93, tercer párrafo constitucional, arts. 42, 46, 52 y 55 de la LOCG).
- 9) En el caso de juicio político, previa declaración de la mayoría absoluta de los diputados presentes, acusará a los presuntos responsables, enunciados en el art. 110, ante el Senado (arts. 110, relacionado con el 109 y 74 fr. V constitucionales). En dicha etapa los ciudadanos podrán aportar pruebas ante la Cámara. La sesión será secreta cuando se trate de las acusaciones contra los Secretarios de Estado, Gobernadores de los Estados o Ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 33 del RICG).
- 10) Declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal de los servidores públicos señalados en el art. 111, relacionado con el 74, constitucionales. La declaración de procedencia puede ser afirmativa o negativa, y se requerirá para su declaración de una votación por la mayoría absoluta de los diputados, par su aprobación o negación. La acusación se presentará en sesión secreta (art. 33 del RICG).

CAPITULO CUARTO

5.- CONTROL Y LIMITACION DEL EJECUTIVO FEDERAL POR LA CAMARA DE SENADORES.

5.1 Estructura jurídica de la Cámara de Senadores.

5.1.1 Organización.

Como en el caso de los diputados, antes de la Constitución actual, los senadores se elegían indirectamente, es decir, por un grupo específico de la población.

La Constitución de 1824, estableció que el senado se componía por dos senadores de cada entidad federativa, elegidos por mayoría absoluta de votos de sus legislaturas, renovados por mitad cada dos años. Este senado es igual al modelo norteamericano. La designación de los senadores por sus legislaturas la hacía un órgano que ostentaba a nivel federal la representación de las entidades federativas.

Los senados de las constituciones centralistas fueron órganos profundamente aristocráticos. Como reacción, la original constitución de 1857 fue unicameral, y desechó la institución del senado. Esta situación comprueba que no es indispensable la existencia de la Cámara de Senadores en un régimen federal.³¹¹

En 1874 la Constitución del 57 fue reformada para reintroducir el senado. Esta reforma obedeció a la idea de debilitar el poder legislativo, dividiéndolo, fortaleciendo al ejecutivo, con la justificación de establecer un “sistema de gobierno más operativo”. En esta reforma el senado se componía de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos mediante el sistema indirecto en primer grado, renovándose por mitad cada dos años.

La Constitución original de 1917 estableció la misma integración del Senado, nombrados en elección directa, durarían en el cargo cuatro años, renovándose por mitad cada dos años.

³¹¹ Jorge Madrazo, en Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 392.

En 1933, se reforma la Constitución, ampliándose la duración en el cargo de senador a seis años, renovándose la cámara en su totalidad cada seis años.

Actualmente se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será designado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos registran una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, cada seis años, lo anterior de conformidad al artículo 56 constitucional.

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto la edad, que será de 30 años cumplidos al día de la elección. También por cada senador propietario se elegirá un suplente. Y rigen las mismas reglas o principio generales de los diputados, en el caso de los senadores, para la reelección (arts. 57, 58 y 59 constitucionales).

El organismo público previsto en el artículo 41 constitucional, Instituto Federal Electoral, declara la validez de las elecciones de senadores – y diputados – en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas (art. 60 constitucional).

Los senadores también son “inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos” (art. 61 constitucional). Asimismo, al igual que los diputados, los senadores propietarios y suplentes, durante el periodo de su encargo, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los Estados, sin licencia previa. La infracción a esta disposición se castiga con la pérdida del carácter de senador (art. 62 constitucional).

La forma interna de organización del Senado es a través de diversas comisiones legislativas y de conformidad a la regulación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM). Son comisiones de esta cámara las siguientes:

1) **Gran comisión.-** compuesta por un senador de cada Estado y uno del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios. La designación de los senadores representantes de cada entidad federativa se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades. Es necesario que en el momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos, en caso de empate se hará por sorteo la designación, entre quienes hubieren recibido la votación (art. 91 de la LOCGEUM) la directiva de esta Comisión esta integrada por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. Estos serán designados por mayoría de votos de la comisión. El segundo vicepresidente será el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría (art. 92 de la ley citada). Las funciones o facultades principales de esta comisión son (art. 93 de la ley citada):

- a) Proponer a la Cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales,
- b) Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral,
- c) Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara,
- d) Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma,
- e) Cooperar con la Mesa Directiva de la Cámara,
- f) Proponer el programa legislativo jerarquizando las iniciativas de ley o decreto, conforme al art. 71 constitucional, y
- g) Vigilar las funciones de la Oficialía Mayor.

1) **Comisión Instaladora.-** realiza funciones similares a la de la Cámara de Diputados y su integración es igual (art. 59 de la LOCGEUM).

2) **Comisiones Ordinarias y Especiales.-** al igual que la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores cuenta con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiere para el desempeño de sus funciones. También son elegidos sus integrantes en la primera sesión, del primer periodo de sesiones ordinarias, electos para toda una legislatura (art. 74 de la LOCGEUM). Conforme al art. 78 de la Ley Orgánica citada, las comisiones ordinarias son: 1) De Administración; 2) De Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; 3) De Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; 4) De Comercio y Fomento Industrial; 5) De Comunicaciones y Transportes; 6) De Defensa Nacional; 7) De Derechos Humanos; 8) De Desarrollo Social y Ecología; 9) Del Distrito Federal; 10) De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; 11) De Energía Minas e Industria Paraestatal; 12) De Estudios Legislativos; 13) De Gobernación; 14) De Hacienda y Crédito Público; 15) De Justicia; 16) De Marina; 17) De la Medalla Belisario Domínguez; 18) De Pesca; 19) De Puntos Constitucionales; 20) De Reforma

Agraria; 21) De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; 22) De relaciones Exteriores; 23) De Salud; 24) De Trabajo y Previsión Social; 25) De Turismo; y 26) Jurisdiccional.

Las Comisiones contarán con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara (art. 83). Rigen las mismas reglas para las reuniones y decisiones de las comisiones, que para la de los diputados (arts. 85 y 86). Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia Cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo (art. 88).

Son comisiones especiales la Jurisdiccional y las que se constituyan en los términos del art. 76 de la Ley Orgánica del Congreso, esto es, cuando la Cámara nombre comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o para desempeñar un cargo específico (art. 76 y 79). Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común (art. 77).

- 3) **La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores**, encargada de presidir los debates y determinar el trámite de los asuntos conforme a la Ley Orgánica multicitada y su reglamento. Se integra con un presidente y dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electos por mayoría y en votación por cédula. Los dos primeros cargos se otorgarán para su ejercicio por un mes y no podrán ser reelectos en el mismo periodo de sesiones ordinarias (art. 65). Los secretarios y prosecretarios duraran un año en ejercicio. El presidente de la Mesa hará respetar el fuero constitucional de los miembros de la Cámara y velará por la inviolabilidad del recinto parlamentario (art. 31).
- 4) **Los Grupos Parlamentarios**, tienen una formación igual a la de sus homólogos de la Cámara de Diputados (art. 94).

5.1.2 Funciones.

La Cámara de Senadores, además de fungir como colegisladora junto con la Cámara de Diputados en su función primordial, en el procedimiento de formación de la ley y en las demás facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, tiene facultades exclusivas que mayormente se concentran en el art. 76

constitucional. Las facultades exclusivas que enuncia dicho precepto se pueden clasificar (siguiendo al constitucionalista Emilio Rabasa)³¹², en:

- 1.- Facultades referidas al orden político internacional (fracciones I, II y III), y
- 2.- Facultades referidas al orden político interno (fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII y IX).

A reserva de volver a las facultades del senado más adelante, veamos:

- 1) **La fracción I del art. 76**, faculta a los senadores para aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo de la Unión. A decir de Rabasa:

“Así, no solo existe una coordinación constitucional, sino una corresponsabilidad entre el presidente, jefe del Estado y gobierno mexicano, ante todas las otras naciones soberanas, y el Senado que también vela por el pueblo, al ejercer sus obligaciones y responsabilidades internacionales”.³¹³

En México el presidente de la República es el responsable de las relaciones internacionales del país y por ello tiene la facultad de celebrar tratados internacionales y convenciones diplomáticas con otros estados. En los términos del art. 133 constitucional, los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República son ley suprema de la Unión, es decir, también son parte del orden jurídico interno pero, para ello, es indispensable que sean aprobados por el senado y que estén de acuerdo con la Constitución. La votación que se exige para que el Senado apruebe los tratados internacionales es de la mayoría absoluta de los presentes.

En diciembre de 1977, la facultad de la fracción en comento, fue aparentemente ampliada a fin de que el Senado analice la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente y el secretario correspondiente rindan al Congreso. Sin embargo, aquí el problema es que no se establecen cuales serían las consecuencias del análisis realizado por la Cámara de Senadores, a no ser que se pretendió que quedara únicamente en una opinión de los senadores – si es de crítica de los senadores de los partidos de oposición – y de la llamada “opinión pública”.

³¹² Rabasa, op. cit. pp. 222-224.

³¹³ “Llámase tratado internacional, al acuerdo habido entre dos o más estados para regular sus relaciones recíprocas sobre determinada materia. Las convenciones diplomáticas son también acuerdos internacionales, pero que se celebran sin la solemnidad que caracteriza a los tratados”. Ibid., pié de pag. 69, p. 222.

- 2) **La fracción II** faculta a la Cámara para ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales (facultades referidas al orden político internacional, y aunque son funcionarios designados en razón de los intereses políticos internos, tiene proyección internacional),³¹⁴ empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga y, en los términos de la **fracción VIII**, del mismo precepto tiene la facultad de aprobar o no aprobar los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia que el presidente de la República somete a su autorización (a través de una terna), así como en su caso aprobar las solicitudes de licencias y renunciaciones de dichos funcionarios judiciales que también el presidente debe someterle.
- 3) **Las fracciones III y IV** se refieren a las facultades del ejecutivo en materia de guerra y seguridad interior del país. El Senado debe autorizar al presidente para que permita la salida del país de tropas nacionales así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas, y, por otra parte, debe dar su consentimiento para que el presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
- 4) Las facultades establecidas en las **fracciones V y VI** se relacionan directamente con las entidades federativas. De acuerdo con la fracción V, el Senado tiene facultad para declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado (legislativo, ejecutivo y judicial locales), que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional que convocará a elecciones de acuerdo con la leyes constitucionales de la respectiva entidad. Esta facultad corresponde exclusivamente al Senado y su naturaleza es declarativa y no constitutiva. De acuerdo con esta misma fracción, la designación del gobernador provisional debe ser hecha también por el Senado, a propuesta en terna del presidente y bajo una votación calificada (dos terceras partes de los senadores presentes).

En este caso la Comisión Permanente también puede realizar tal designación, con base en las mismas reglas. Las facultades concedidas al Senado en esta fracción son desarrolladas en una ley reglamentaria (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978).

³¹⁴ Ibid.

Por su parte la fracción VI, faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando uno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Tratándose de conflictos entre los poderes de una entidad federativa, la Constitución distingue entre conflictos constitucionales, para cuya resolución tiene competencia la Suprema Corte de Justicia y conflictos políticos para lo cual tiene competencia el Senado.

No obstante la trascendental importancia de tal asunto, no podemos saber con certeza lo que debe entenderse – formalmente – por conflictos políticos, ya que hasta ahora no se ha expedido la ley reglamentaria de esta fracción, y en la que, entre otras cosas, debería señalarse el significado y las hipótesis – en su caso – de tales cuestiones políticas. La competencia del Senado para resolver este tipo de conflictos se surte de dos formas conforme al texto constitucional:

a) A petición de parte, cuando uno de los poderes estatales concurre con ese fin al Senado, y b) Cuando el conflicto político haya desencadenado un conflicto armado interrumpiendo el orden constitucional, conocerá motu proprio.

5) La **fracción VII**, faculta al Senado para erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los servidores públicos que designa la Constitución. Esta facultad es correlativa de la que se atribuye a la Cámara de Diputados, en la fracción V del art. 74 constitucional. Realizada la acusación por los diputados, los senadores inician un procedimiento en el que debe practicarse las diligencias convenientes y oír al acusado para culminar el sentencia. Esta deberá ser aprobada por las dos terceras partes del total de senadores, constituye cosa juzgada y en tal virtud es inatacable por cualquier otro recurso legal.

6) Por último, la **fracción X**, establece como facultades de la Cámara de Senadores, las demás que la Constitución le confiere.

5.2 Funciones de Control del Senado sobre el Ejecutivo Federal.

El presente apartado se desarrolla en base fundamentalmente de las reflexiones y análisis del investigador de la UNAM Manuel Barquín Álvarez, en su trabajo para

el Congreso del cual surge el texto que cito,³¹⁵ en virtud de ser sintético e ilustrativo respecto al tema que nos ocupa. La premisa de la que se parte es que la legislación nacional, en este tema, deviene del modelo del sistema presidencial norteamericano.

Se parte de la afirmación de que el estudio de las instituciones del gobierno constitucional, requiere de la utilización de las conclusiones de las demás ciencias sociales que estudian al Estado:

“Toda vez que las constituciones no son únicamente los instrumentos que las contiene, ni el derecho constitucional es el estudio y la escueta comparación de tales textos. Las constituciones desde el punto de vista del derecho, son los sistemas de interpretación y creación normativa de los actos y órganos de la sociedad, en su nivel más general y abstracto, de tal manera que su estudio no puede estar desvinculado de las implicaciones políticas, económicas y sociales que, subyacentes, condicionan las normas constitucionales e incluso son, a su vez, efecto de la vigencia y aplicación de las mismas”.³¹⁶

El objeto principal de reflexión del análisis es la norma constitucional, ya que el marco jurídico de referencia permite interpretar las conductas de órganos y particulares, por lo cual - se concluye- **se analizan los elementos normativos de la Constitución que —en su conjunto— determinan, por sí mismos o entendidos e interpretados en el contexto de la vida política nacional, la preponderancia que asume el poder ejecutivo y su interrelación con las facultades de control que se otorgan al Senado.**

Los datos de índole político y social, así como los antecedentes históricos (en suma las ciencias sociales) nos permiten caracterizar y explicar las particularidades (que a través del estudio científico de las ciencias sociales, se vuelven generalidades) del sistema presidencial³¹⁷ de los países latinoamericanos que los distinguen del modelo original, la Constitución norteamericana de 1787. En el caso de nuestro país, los rasgos distintivos de la comparación referida pasan inadvertidos debido a que solo se toma como punto de referencia la Constitución de 1787 y sus reformas — escritas —, sin atender a las prácticas y costumbres que completan y modifican, a

³¹⁵ “Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo”, en El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Manuel Barquin et. al., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977, pp. 65-92.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 66.

³¹⁷ “Que ha sido calificado como presidencialismo reforzado o neopresidencialismo, según que se adopten los puntos de vista según André Hauriou o de Karl Loewenstein”. *Ibid.*, entrelineas, p. 67.

través de la interpretación, el contenido de las normas que contienen la Constitución escrita.³¹⁸

Ahora bien, partiendo de la teoría de Karl Loewentein, que explica el equilibrio y armonía de un sistema constitucional como el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles interorgánicos e intraorgánicos,³¹⁹ Manuel Barquín plantea:

“El desequilibrio de poderes se debe a la reducción, casi imperceptible para el lego, de los controles interorgánicos de los poderes legislativo y judicial, y al incremento en los controles intraorgánicos en el Congreso, cada una de estas variantes del sistema original – de los E.U. – contempladas en forma aislada pudieran carecer de importancia, y quizá no fueran suficientes para establecer el predominio del ejecutivo, por lo que no es sino contemplados en su conjunto, actuando e interaccionando, como se puede tener una idea clara de su trascendencia en el funcionamiento del sistema”³²⁰.

Veamos que se entiende por controles político interorgánicos e intraorgánico:

I. **Controles políticos interorgánicos.**- son los instrumentos que la Constitución deposita en los órganos legislativo y ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en uno solo de ellos. Las facultades de control interorgánicos del legislativo sobre el ejecutivo, Jorge Carpizo³²¹ las clasifica en:

- A) **El poder de la bolsa.**- A través de la Cámara de Diputados, aprobar el presupuesto de egresos y la cuenta pública (art. 74 fracc. IV de la Constitución), ambos que presenta el presidente, y a través del Congreso expedir la Ley de Ingresos (art. 73, frac. VII de la Constitución),
- B) **Ratificación de determinados actos.**- a) ratificación, por el Senado, de nombramientos hechos por el ejecutivo, de diversos servidores públicos (arts. 76 fracción II, 89 fracciones III, IV, IX de la Constitución), b) ratificación de los tratados internacionales, a través de la Cámara de Senadores (art. 76, fracc. I

³¹⁸ “Lo que se explica en razón de que debido a las características propias del sistema consuetudinario del derecho norteamericano y de los prejuicios del jurista de los sistemas predominantes legislados, se ha desconocido el estudio de las normas que no sean escritas”. Ibid.

³¹⁹ Karl Lowenstein, Política, Power and Governmental Process, The University of Chicago Press, 1965, pp. 65 y ss., citado por Manuel Barquín, idib., pié de pág. 2, p. 67.

³²⁰ Ibid.

³²¹ Jorge Carpizo, El presidencialismo..., op. cit., pp. 214-217.

constitucional), c) el Congreso debe autorizar al presidente para ausentarse del territorio nacional, etc.

- C) **Juicio Político de responsabilidad.**- Procedimiento que substancia el Congreso de la Unión, contra el presidente, por traición a la patria y delitos graves del orden común, en términos del art. 108 constitucional.
- D) **Las sesiones extraordinarias.**- La Comisión Permanente puede, sin intervención del presidente, convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, o a alguna de las Cámaras (art. 79 fracc. IV constitucional), propiciando una libertad de acción al Legislativo para que eventualmente cumpla funciones de control sobre el Ejecutivo.
- E) **Las facultades implícitas.**- conforme a la fracción XXX del art. 73 constitucional el Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que expresamente se le concedan en la Constitución y, aún, todas las otras que la Constitución concede a los poderes federales. Lo anterior se deriva de la supremacía que tiene la función legislativa – por su propia naturaleza – sobre las otras dos.³²²

Las facultades de control interorgánico del ejecutivo sobre el legislativo, en forma sucinta, son:³²³

- A) **El veto,** previsto en el art. 72, inciso b de la Constitución.
- B) **La facultad reglamentaria,** en términos del artículo 89, fracción I constitucional, cuya función es precisar los alcances de una ley del Congreso; en este sentido el ejecutivo puede ir más allá de los marcos señalados en la propia ley.
- C) **La promulgación de la ley,** conforme al art. 89, fracc. I constitucional, mientras el presidente no ordene la publicación de la ley, en el Diario Oficial de la Federación, esta no podrá entrar en vigor. Aunque algunos autores consideran obligatoria esta función para el presidente y no discrecional.
- D) **Ejecución de la ley,** conforme al art. 89, fracc. I constitucional, consiste en las serie de actos que debe el ejecutivo realizar para aplicar a los casos concretos la ley expedida por el Congreso, que podría provocar su aplazamiento.

II.- Controles políticos intraorgánicos.- Expresión adoptada por la doctrina constitucional (particularmente por Loewenstein) para referirse a los instrumentos jurídico-políticos que operan dentro de un mismo órgano del poder público

³²² "Hasta el momento todas las facultades que hemos mencionado no han operado realmente como controles, pero esto no quiere decir que en el futuro, bajo otras circunstancias del país, cumplan efectivamente el propósito constituyente". Jorge Madrazo, Diccionario Jurídico..., op. cit., p. 732.

³²³ Ibid.

(ejecutivo, legislativo o judicial) para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento, es decir, **son límites y controles dentro de la estructura de un mismo órgano**. Aun cuando la mayoría de los controles intraorgánicos se dan solamente en el caso de que el órgano del poder se encuentre estructurado colectivamente, se puede presentar este tipo de controles incluso en órganos unipersonales, especialmente a través de límites temporales al titular en el encargo y a rotación necesaria en el ejercicio del mismo, mediante impedimentos o límites para su reelección. Por ejemplo en México, en el caso del ejecutivo unipersonal, se prevé como control intraorgánico un periodo de seis años para el encargo y la imposibilidad absoluta de la reelección (art. 83 constitucional). Aunque, cabe recordar, en la Constitución de 1857, y después de sucesivas reformas, a fines del siglo pasado este tipo de control quedó totalmente suprimido, permitiendo la reelección presidencial ilimitada, dando lugar a la dictadura porfirista, y bajo la influencia de Obregón en 1927 y 1928, se aprobaron reformas constitucionales para permitir la reelección presidencial, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato, por una sola vez y posteriormente en forma ilimitada; hasta 1933 se restableció la prohibición absoluta de reelección presidencial. Otra forma de control intraorgánico, lo fue el ejecutivo colegiado previsto en la Constitución de 1814, denominado Supremo Gobierno integrado por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso. Es pertinente también mencionar que el llamado refrendo de los secretarios de estado para la validez de los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente de la República (art. 92 constitucional) no constituye un control real del ejecutivo, en virtud de que el presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de estado (art. 89 fracc. II constitucional), a parte de la complicidad que se da, de facto, entre todos los miembros del partido hegemónico del sistema político real de nuestro país, por lo cual, el refrendo cumple solo una función formal de carácter certificativo, más no una limitación.

En cuanto a los controles intraorgánicos del legislativo en nuestro país, destaca el sistema bicamaral (art. 50 constitucional). La carta Magna faculta a ambas Cámaras para debatir y aprobar separadamente cualquier proyecto legal, lo que las coloca en posición de limitarse y controlarse recíprocamente (art. 72 constitucional), aunque de hecho, en la práctica quien realmente controla al Congreso es la mayoría del partido dominante del país, incluso a través de sus alianzas con los partidos afines, en caso de no tener la mayoría legislativa, para imponer los proyectos de ley del ejecutivo. La misma situación – control recíproco – se presenta en relación con otras facultades de control que se les atribuye conjuntamente, como en el caso del juicio político a ciertos servidores públicos de alta jerarquía (art. 110 constitucional).

Ahora bien, la participación del Senado como órgano de control dentro del Estado es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y, al propio tiempo, de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado. **Las funciones de control pueden ejercitarse en dos modalidades:**

- 1) **Control como resultado de la necesaria participación de dos órganos, para la realización de un acto estatal complejo, o**
- 2) **Como control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro.**

En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo, veremos en los siguientes apartados estas modalidades.

5.2.1 Control como resultado de actos estatales complejos.

Entendemos que el **acto estatal complejo (es decir, un acto entrevesado, compuesto, intrincado o mixto) implica el ejercicio y participación de las funciones de dos o tres de los órganos del poder público (ejecutivo, legislativo o judicial)**. Recordemos que la actividad que despliega el Senado, como la de cualquier otro de los órganos del Estado, puede de manera inmediata repercutir sobre dos ámbitos: el de la población y el del gobierno.³²⁴ La mayor parte de las facultades del senado (esfera de influencia directa – la población –) se refiere a la creación de normas generales (leyes). Aunque dichas facultades son compartidas por la otra cámara, por lo que en sentido estricto corresponde al poder legislativo en su totalidad.

Con apoyo en otra delimitación (fundamentada en la distinción entre los poderes de los parlamentos occidentales) formulada por Duverger,³²⁵ quien distingue tres tipos: delimitación, control e impulso, Barquín nos dice que **las facultades de delimitación se traducen en la función de definir los marcos en cuyo interior se ejerce el poder del gobierno, señalando básicamente las facultades legislativas, las facultades en materia de presupuestos, así como la ratificación de tratados, sin embargo – continua Barquín – la distinción mencionada – delimitación, control e impulso – no admite una división tajante, debido a que las facultades**

³²⁴ Aunque puede suceder que al afectar uno de los ámbitos, podrá tener, eventualmente, una influencia mediata o indirecta sobre el otro. Además pueden afectarse ambas esferas simultáneamente. Barquín, op. cit., p. 68.

³²⁵ Maurice Duverger, Instituciones políticas y derecho constitucional, Ariel, S. A., 1970, pp. 186 a190, citado por Barquín, ibid.

en materia fiscal pueden ser en materia de delimitación, cuando se refieren a la aprobación del presupuesto, y de control, cuando tienen por función verificar que las erogaciones del Estado se hayan conformado con lo previsto en el presupuesto. De donde se concluye que el criterio del orden o de la secuencia con que se suceden los actos, permite establecer cuando se trata de un acto de delimitación y cuando se trata de un acto de control, aún en el caso de que el mismo cuerpo ejerza los dos tipos de funciones, en este caso, el poder legislativo.

La distinción entre los actos de control y de delimitación también la ejemplifica Barquín con la intervención del Senado en relación a los tratados que suscriba el ejecutivo:

“En este caso, a pesar de tratarse de un acto intermedio³²⁶ que tiene lugar después de la suscripción y necesariamente antes de la ratificación (actos cuya ejecución corresponde al jefe del Estado), se trata claramente de un acto de control, en virtud de que la ratificación es un acto que no implica el ejercicio de una facultad de decisión más allá de la autorización del Senado, y por otra parte, en nuestro sistema constitucional la aprobación de un tratado, a través del concurso de la voluntad del ejecutivo y el Senado, implica regularmente la generación de normas abstractas obligatorias, conforme a lo dispuesto por el art. 133 constitucional. Por lo anterior la intervención del Senado implica dos acciones que, aunque simultáneas, pueden diferenciarse. Primeramente, el Senado debe examinar el contenido del tratado o convención propuesto para su ratificación, con el objeto de determinar si no existe oposición alguna entre la Constitución y éste último. Finalmente su aprobación constituye la primera fase del acto complejo, que junto con la ratificación del ejecutivo hace entrar en vigencia al conjunto de normas contenidas en el tratado o convención, incorporándolas al orden jurídico nacional. Por lo que es una función de la primera de las acciones del Senado que se puede caracterizar como una función de control, toda vez que la verificación se realiza contra el marco preestablecido por el poder constituyente y el legislativo, en su totalidad y en su calidad de órgano de delimitación de los actos del poder ejecutivo. Mientras que la acción del ejecutivo, al concurrir con la ratificación del Senado para dar vigencia al tratado o a la convención, puede asimilarse como una función materialmente legislativa y por ende de delimitación”³²⁷.

³²⁶ Pié de pág. 5, *ibid.*

³²⁷ *Ibid.*, p. 69.

5.2.2 Control a través de la participación en el proceso legislativo.

A decir de Manuel Barquín el control de los parlamentos sobre: a) La creación normativa (al nivel de las normas generales y abstractas), b) la aprobación de los presupuestos de ingresos y de egresos del Estado, junto con c) la organización y disposición de las medidas para mantener las fuerzas armadas, han constituido la piedra de toque del poder del parlamento frente al ejecutivo y, consecuentemente, del equilibrio del poder que permite la operatividad del sistema democrático. Por lo que – concluye –, de alguna manera, el presidencialismo reforzado presupone la preeminencia del ejecutivo a través de la disminución del poder del Congreso.³²⁸

En efecto, como ya vimos en el apartado dos del capítulo tercero del presente trabajo uno de los factores fundamentales que en el sistema constitucional mexicano contribuye al predominio del ejecutivo, por lo que se refiere al proceso legislativo, es la facultad o atribución del presidente para dictar normas que, aunque son formalmente administrativas por provenir del ejecutivo, desde el punto de vista material son legislativas, lo anterior, como ya se vio, es una muestra típica de la tendencia normativa hacia el presidencialismo.³²⁹

Es decir, que existen factores (a parte del proceso legislativo) de índole estrictamente normativa o que se deriva de la estructura y funcionamiento propio del sistema político real, que reducen y limitan al legislativo frente al ejecutivo. De entre los factores que se ubican dentro del primer grupo, existen esencialmente dos:

- a) La función legislativa, la cual no es en realidad privativa del poder legislativo, toda vez que se trata de una función compleja en que interviene también el ejecutivo (a parte repito, de las facultades – materialmente – legislativas del mismo).
- b) La estructura interna del poder legislativo que difiere de la de su modelo original, donde los controles intraorgánicos e interorgánicos no favorecen al ejecutivo – a decir de Barquín Álvarez – en la medida que lo favorecen en nuestro sistema político real.

Ahora bien, con relación al primer factor - función legislativa -, el Senado como órgano integrante del congreso, participa de las limitaciones que el

³²⁸ Ibid., p. 81.

³²⁹ Uno de los rasgos relevantes del presidencialismo en América Latina es “la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente”, Carpizo, op. cit., p. 17.

presidencialismo imprime con relación a dicha función, además de las limitaciones que derivan de las características propias del grado en que participa en la creación de las normas abstractas de mayor generalidad dentro del orden jurídico total.

En necesario destacar que incluso la existencia del propio Senado, en el sistema bicameral es un control intraorgánico que implica una limitación a la propia función legislativa, es decir, al congreso de la Unión depositario de la misma.

Regresando con la idea de Barquín Alvarez, este delimita el análisis, en primer término, recordando someramente las funciones y limitaciones del poder legislativo en el proceso de creación de la ley, para, después, abordar las limitaciones del senado que se derivan de la distribución de funciones que introduce el bicameralismo en el proceso de creación de las leyes. A estos efectos dicho autor clasifica las **funciones legislativas del Congreso de la Unión (contempladas alternativamente) como:**

- a) **Funciones de naturaleza delimitativa**, en cuyo caso precede en tiempo a la acción del ejecutivo y la condicionan, o bien
- b) **Funciones de naturaleza correctiva**, cuando una vez producida la acción del ejecutivo, el Congreso la aprueba tácita o expresamente, a través de la preservación o ampliación de las normas que le permiten y autoriza el ejercicio de las facultades concedidas con anterioridad, o de lo contrario, la reprueban y, en consecuencia, retira la autorización o restringe su amplitud, lo que en virtud del principio de legalidad del Estado de derecho, implica la desaparición o reducción de las facultades del ejecutivo.

La amplitud o restricción de las facultades concedidas³³⁰ puede repercutir también en el ámbito de los gobernados, por lo que a través de la función legislativa se puede ejercer, virtualmente, un control inmediato sobre el ejecutivo y mediato sobre los gobernados, modificando el equilibrio de poderes en el primer caso, o limitando la intervención del gobierno en la esfera de acción de los particulares, en el segundo caso.

En el orden jurídico mexicano, conforme a las facultades que se desprenden del art. 73 constitucional, así como de las que en forma dispersa se incluyen en otros artículos (vgr. fracción I del art. 104, 29, 49, etc. constitucionales), parecen existir elementos suficientes de control del legislativo sobre el ejecutivo por que a través del ejercicio de las facultades referidas al

³³⁰ "La amplitud de las facultades que el Congreso puede atribuir al ejecutivo, en cumplimiento de las normas constitucionales, pueden implicar su fortalecimiento o debilitamiento con respecto de los demás poderes en la medida en que las facultades se vean multiplicadas por las leyes reglamentarias". Barquín, op. cit., p. 82.

poder legislativo determina los lineamientos generales de la política general del Estado, fijando los linderos dentro de los que se deberán ejercitar las facultades que le otorgan las leyes al ejecutivo. Destacan las facultades del Congreso que se fundamentan en la fracc. XXX del art. 73 citado, se incluyen como facultades implícitas de entre las que señala como relevante el autor multicitado, y a manera de ejemplo, la regulación del turismo. Otras facultades trascendentes: la delegación de facultades legislativas al ejecutivo (art. 49, segundo párrafo constitucional), y la autorización de la suspensión de garantías que solicita el ejecutivo (art. 29 constitucional).

Finalmente el Congreso cuenta con la posibilidad de influir sobre la organización de la administración centralizada del ejecutivo federal, toda vez que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que define las funciones y facultades de cada una de las dependencias, puede ser modificada por una ley del Congreso (art. 90 constitucional) lo que constituye otra forma más de ejercer el control interorgánico sobre el ejecutivo.

No obstante lo mencionado hasta aquí y como lo reconoce el maestro Manuel Barquín Álvarez, el control que se ejerce a través de la participación del Senado en las funciones legislativas no es efectivo como debiera, por las mismas razones que afectan a la Cámara colegisladora y que devienen del sistema político real de nuestro país, así como de otros factores de carácter normativo y de los cuales menciona el autor citado:

- a) En el sistema mexicano, donde la intervención del ejecutivo en el proceso legislativo es clara y definida, la Constitución, a diferencia del modelo presidencial, otorga al presidente el derecho de iniciativa, mismo que lo ha ejercitado en lo que podría llamarse en la práctica como un monopolio.³³¹
- b) El poder ejecutivo vuelve a participar en el proceso legislativo hacia su culminación a través del veto, aunque en nuestro sistema no es absoluto (Cfr. Art. 72, inciso c, constitucional). En el sistema nacional, a diferencia del sistema original, el veto puede ser total o parcial, lo que permite mayor movilidad al ejecutivo, pues no se ve obligado a aprobar ningún acto de la legislatura en el que alguno de sus puntos le sea desfavorable por temor a retrasar la tramitación de

³³¹ En forma ilustrativa "Dentro del periodo de 1946 a 1958, las iniciativas de importancia provenientes de la Cámara de Senadores, se redujeron al Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral (27 de diciembre de 1947); el Proyecto de Declaraciones de Reforma y Adición a la fr. I del art. 20 constitucional, que regula las garantías del proceso penal (28-9-48), iniciativa de Reformas a la Ley Electoral de los Poderes Federales (27-1-50); y el Proyecto de Reforma del art. 412 de la Ley General de Vías de Comunicación (27-12-57)". Ibid., p. 83, esto es que de 1946 a 1958, doce años, el legislativo se convirtió prácticamente en una mera "ventanilla de trámites" para las iniciativas del ejecutivo.

otros cuya aprobación sea recomendable o aún indispensable. El control interorgánico que se manifiesta a través del veto es constante, toda vez que este último no es más que la manifestación contraria, o de otro modo, la ausencia de la aprobación a que se refiere el inciso b del art. 72, aunque el veto, en sí, sea una forma de control facultativa. Es pertinente recordar que la Constitución del 57 no incluyó el mecanismo de control del veto, y prácticamente desapareció la intervención del ejecutivo en el proceso legislativo, salvo por lo que concernía a la iniciativa.

Por otra parte, **las limitaciones más importantes del Senado, con respecto a las funciones del Congreso se refieren a las facultades en materia hacendaria.** Las iniciativas de leyes sobre empréstitos, contribuciones o impuestos deben presentarse inicialmente en la Cámara de Diputados (art. 72 inciso h, constitucional), sin embargo, su tramitación posterior es normal, por lo que propiamente no se trata de una limitación absoluta. Asimismo, la aprobación de la cuanta anual, que se debe prestar a la Cámara de Diputados dentro de los primeros días del periodo de sesiones, tampoco queda excluida de las atribuciones del Senado (art. 65 constitucional).

El presupuesto anual de egresos corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados (art. 74 fracción IV constitucional), por lo que el Senado queda excluido de su consideración; esta modalidad del sistema presidencial mexicano no se encuentra en el modelo norteamericano, fue introducida en las reformas constitucionales de 1874, a través de las que se restableció el Senado. La redacción de la fracción IV del art. 74 podría parecer que hace prácticamente nugatoria la intervención del Senado en materia hacendaria, sin embargo conforme a la fracción VII del art. 73 y 65 constitucionales, se ha interpretado que la facultad de establecer los impuestos corresponde al Congreso, por lo que se favorece la intervención del Senado.

Por último, en relación a factores que no son estrictamente normativos, Barquín precisa en relación al "monopolio" de iniciativas de ley que ejerce el presidente:

"Asimismo, la complejidad del Estado industrial y, particularmente, en el caso del Estado mexicano, donde su intervención en el proceso económico y en otras áreas en que los gobiernos de los Estados típicamente capitalistas no intervienen, hace indispensable el concurso de profesionistas altamente especializados, con los que habitualmente cuenta el ejecutivo, pero no así el legislativo, entre cuyos miembros no es posible encontrar la gama suficientemente amplia de tales especialistas, ni es

posible que se les allegue, en virtud de que las posibilidades presupuestales no les permitiría hacer los desembolsos que tales asesorías implicarían”.³³²

Considero que planteamientos como el anterior han llevado al poder político a los tecnócratas,³³³ con los resultados que hoy nos agobian, y por otra parte sí es posible implementar mecanismos administrativos y jurídicos que permitan la especialización por materias dentro del legislativo, lo cual se puede desprender de la clasificación que se otorga a las comisiones internas del mismo, a manera de la Contaduría Mayor de Hacienda; el segundo elemento, ajeno a los aspectos netamente normativos que cita Barquín Alvarez, lo constituye en síntesis el sistema político real, cuyo basamento es el partido dominante, cuya influencia perjudicial en el equilibrio de poderes es conocida.

5.2.3 Controles recíprocos y obligatorios del Senado y el Ejecutivo, ajenos a las funciones legislativas.

Las facultades constitucionales que derivan, principalmente del art. 76 y sus diez fracciones, de la Constitución, otorgan funciones muy importantes que le corresponden al Senado y que se pueden clasificar como facultades que implican un control sobre el ejecutivo, estas constituyen, por lo menos teóricamente, controles obligatorios y recíprocos del Senado y el ejecutivo, ajenos a las funciones legislativas, pero en la práctica son nugatorias debido al sistema político real que gobierna nuestro país.

Dentro del sistema presidencial, el poder legislativo concurre con el presidente en el nombramiento de los funcionarios más importantes del Estado, e incluso en el nombramiento de los miembros del órgano titular del poder judicial. La necesaria intervención de los dos órganos, sin cuya participación no serían posibles (juridicamente) los nombramientos, pone de manifiesto la naturaleza bilateral y formalmente obligatoria que caracteriza este género de control.

a) Nombramiento de los miembros titulares del poder judicial.

La concurrencia del Senado en los nombramientos de los altos funcionarios de la Nación, proviene de la imagen que los creadores de la Constitución norteamericana tenían de la Cámara alta, como un órgano de consejo del ejecutivo, lo

³³² Ibid., p. 84.

³³³ Aplicación de técnicas de la administración al gobierno.

que a su vez fue tomado del sistema de los gobiernos de las entidades que formaron la federación, donde las cámaras altas efectivamente desarrollaban tal papel.³³⁴

“Por otra parte la intervención del Senado tuvo como función evitar que los individuos que ocuparan los puestos de señalada importancia, cuyo desempeño afectaría necesariamente el interés general de la República, fueran nombrados con base en criterios subjetivos o por mero favoritismo”.³³⁵

En la Constitución de 1787, se estableció que el presidente debería nombrar a los miembros de la Suprema Corte, con el consejo y consentimiento del Senado, lo que implica una participación mayor que una mera ratificación, pues el Senado puede incluir sus puntos de vista con respecto a la elección, o bien la manifestación del sentir de este último con respecto a las posibles alternativas. Por lo cual, la consulta al Senado, podría suponer la realización de varios actos y entrevistas previos al mero acto de ratificación por parte del mismo.

La intervención del Senado, en aquél país, tiene una especial importancia tratándose de los nombramientos de los funcionarios judiciales, a diferencia de los nombramientos de los altos funcionarios del ejecutivo, pues además de ser individuos que no están bajo la responsabilidad del ejecutivo y cuyas resoluciones afectan directamente a los gobernados, pueden modificar o aún impedir la ejecución de la política general establecida por el legislativo y el ejecutivo, a través de la Judicial Review, así como paralizar la acción del ejecutivo tendiente a llevar a la práctica los principios de la política gubernamental.³³⁶

En los sistemas de ambos países, la intervención del Senado es relativamente más reducida que la del ejecutivo, por lo que se refiere al nombramiento de los funcionarios del poder judicial, pues la Cámara alta nunca esta en posibilidad de elegir – nombrar – al sujeto que considera idóneo, ajeno al propuesto por el ejecutivo, y el eventual rechazo del candidato propuesto por éste, no garantiza que el que proponga nuevamente el ejecutivo, sea más próximo al ideal del Senado. Lo anterior, aunado al hecho de que en E.U., el nombramiento de miembro de la Suprema Corte es vitalicio y su destitución sólo procede por responsabilidad oficial o penal y, por lo tanto, escapa al control de los demás órganos, aún del propio electorado, de donde se desprende porqué su elección es particularmente importante, en especial por lo que respecta a sus convicciones o

³³⁴ Barquín, op. cit., p. 70.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ “Tal como sucedió en el caso del bloqueo que ejerció la Suprema Corte de Estados Unidos a la política del New Deal, durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt”. Ibid., p. 71.

concepciones ideológicas, políticas o jurídicas, ya que estas necesariamente influirán en sus decisiones. Aunque es posible que un individuo cambie su actuación después de haber sido elegido. Lo anterior permite ilustrar el funcionamiento de un mecanismo legal muy próximo al nuestro. Incluso el Senado se ha negado a consentir el nombramiento propuesto por el ejecutivo de algunos de los jueces de la Suprema Corte de los Estados Unidos, con fundamento en varias causas: por la inconveniencia de los puntos de vista y la ideología de los candidatos, o por abrigar dudas sobre su capacidad profesional.³³⁷

Ahora bien, en México, el mecanismo para la designación de los miembros del poder judicial, actualmente vigente en nuestra Constitución, a seguido primigeniamente, al de la Constitución norteamericana, donde surgió tal mecanismo como resultado de la necesidad de conciliar el populismo y la aristocracia de manera que la contraprestación a la aceptación del sufragio universal consistió en la elección indirecta del presidente y de los senadores, así como en la designación de los titulares del poder judicial por parte de estos dos últimos.³³⁸

Por otra parte las posibilidades de influencia del poder judicial en la política gubernamental son prácticamente inexistentes, en virtud de que las resoluciones de este que sientan precedentes legales, tienen un ámbito de validez más restringido, que solo se aplican con respecto a aquellos que pueden llevar sus negocios ante un tribunal federal,³³⁹ ya que conforme a la fracc. II del art. 107 constitucional no puede producirse una declaración general de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, que la posibilidad de remover a los miembros del poder judicial era más amplia, ya que el art. 94 párrafo noveno de la Constitución, dispone que los ministros de la Suprema Corte de Justicia únicamente pueden ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto constitucional, producto de una reforma reciente del 28 de diciembre de 1982 que suprimió el sexto párrafo del art. 111 constitucional, que había sido introducido en la Constitución en 1928 y que autorizaba al presidente de la República a pedir, ante la Cámara de Diputados, la destitución, por "mala conducta", de miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, incluidos los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

³³⁷ Ibid., p. 72.

³³⁸ Ibid., p. 70.

³³⁹ Situación sumamente polémica y contradictoria, en un país donde, según diversas estadísticas que fluctúan entre el 40% y 70% de la población se encuentra depauperada económicamente, de las defensorías de oficio y actuación de los servidores públicos del ejecutivo que tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal, es notoria y ampliamente conocida su ineficacia, lo que redundará en perjuicio de la población.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia son, de acuerdo con los arts. 89 fracc. XVIII, 96 y 76 fracción VIII, constitucionales, designados por el Senado, de entre una terna que somete a su consideración el presidente, asimismo puede el Senado otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia por causas graves (art. 98 constitucional), de los ministros, que le someta el ejecutivo.

Se ordena la intervención de la Cámara de Senadores con objeto de lograr la autonomía de los ministros, para que no deban su nombramiento exclusivamente al ejecutivo, sino que también intervenga el legislativo.³⁴⁰ En virtud de las reformas del 31 de diciembre de 1994 y del 22 de agosto de 1996, ahora el Poder Judicial de la Federación, queda depositado en seis órganos (art. 94 constitucional) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros (funcionado en pleno y en dos salas), durando en su encargo quince años, no pudiendo ser reelegidos (salvo que hubieran ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino). Ahora existe un órgano especializado en cuestiones electorales, perteneciente al Poder Judicial, el Tribunal Electoral. Sin embargo es pertinente mencionar, que puede la Suprema Corte practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión (art. 97 párrafo tercero constitucional) facultad que no se ha ejercitado, ni aún en el fraude electoral para elección del titular del ejecutivo en 1988. O más recientemente, en ejercicio de la facultad que confiere el segundo párrafo del art. 97 constitucional, la Suprema Corte emitió su opinión respecto a los acontecimientos del poblado de Aguas Blancas en Guerrero, sin que se castigara jurídicamente al principal responsable, el gobernador del Estado.

Ahora, también interviene el Senado en el nombramiento de dos consejeros – de siete –, del Consejo de la Judicatura Federal y puede ejercitar acciones de inconstitucionalidad de leyes federales a través de las minorías de la Cámara de Senadores o de Diputados (33% de senadores o diputados) ante la Suprema Corte de Justicia (reforma de diciembre de 1994). ¿Se puede considerar como una apertura hacia un poder democrático o es parte de las maniobras del sistema para ganar credibilidad?, los hechos y la historia nos dan la respuesta.

Por último en lo que concierne a la designación de los ministros, la oposición del Senado, es decir, el rechazo total de la terna propuesta por el presidente, sería superable a través del mecanismo que implementa el art. 96 constitucional, en virtud

³⁴⁰ “Nava Negrete, refiriéndose a esta situación, aunque a diferente clases de jueces opinó que lo anterior hubiera sido suficiente garantía en un país como Francia”, en evidente alusión a la realidad de nuestro país. Carpizo, Diccionario Jurídico..., op. cit., p. 2132.

del cual, tras la reiteración de la negativa del Senado, finalmente el presidente designará al funcionario que ocupe el cargo. Aunque en la práctica no ha sido necesaria recurrir a este procedimiento por que el Senado no ha objetado los nombramientos que ha propuesto el ejecutivo, sino que por el contrario como se ve en la historia legislativa de nuestro país, aprueba automáticamente dichos nombramientos. Además, conforme a la fracción VII del art. 79 constitucional, la Comisión Permanente puede aprobar los nombramientos de los miembros de la Suprema Corte, en detrimento de la representatividad y constituyendo de hecho una evasión al control, aparentemente más estricto, del Senado integrado en Cámara.

b) Nombramiento de altos funcionarios de la administración general.

En México el Senado, conforme a la fracción II del artículo 76 constitucional, tiene la facultad de ratificar los nombramientos hechos por el presidente del Procurador General de la República (reforma del 30 de diciembre de 1994), Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

La intervención del legislativo, a través del Senado, en el nombramiento de altos funcionarios de la administración pública, constituye la instrumentación de uno de los controles del primero sobre el ejecutivo, con un gran arraigo en los sistemas constitucionales democráticos. Sin embargo, el sistema mexicano ofrece una variante con respecto del sistema original del sistema presidencial, por lo que respecta a los secretarios de Estado, quienes en los Estados Unidos son propuestos por el presidente y nombrados con el consejo y consentimiento del Senado(según párrafo de la sección segunda del artículo II). En consecuencia, en éste país, existen tres tipos de nombramientos: los de los funcionarios que deberán hacerse con la intervención del Senado, a quienes se les menciona en el texto constitucional, los que realiza el presidente, siempre que la propia Constitución no señale un procedimiento específico, y todos aquellos nombramientos establecidos concretamente por la ley. La propia Constitución establece que dentro de estos últimos, las leyes podrán señalar los casos en que los nombramientos de los funcionarios inferiores pueden ser realizados exclusivamente por el ejecutivo, ya sea por el presidente o por los jefes de los departamentos.

Dentro del sistema político norteamericano, donde no se establece diferencia alguna entre los nombramientos de los funcionarios que cita la Constitución, el Senado no pone mayores obstáculos a las proposiciones de ejecutivo, debido a que se consideran como elementos auxiliares del mismo. Aun que en algunos casos sí ha

desaprobado los nombramientos propuestos por el ejecutivo, principalmente por razones políticas y de partido, en vez de razones sobre la capacidad y objetividad en el candidato. Y por lo mismo el jefe del ejecutivo en turno, así como los altos funcionarios de las dependencias y los posibles candidatos a serlo, están permanentemente interesadas en mantener una relación cordial y de cooperación con las respectivas comisiones internas del Senado, para cada uno de los ramos de la administración.³⁴¹

En contraste con lo anterior, en el caso de la Constitución de 1917, existen tres tipos de nombramientos: 1º) los nombramientos absolutamente libres; 2º) los nombramientos que requieren ratificación de la Cámara de Diputados o de la de Senadores y ; 3º) los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. La primera de las categorías no existe en el sistema presidencial clásico e indudablemente constituye uno de los mecanismos que hacen gravitar la balanza del poder en favor del ejecutivo suprimiendo uno de los controles más importantes del legislativo sobre el ejecutivo, incluso , sobre la propia administración.

La Constitución de 1824, que introdujo el sistema presidencial y el sistema federal, estableció la facultad del libre nombramiento y remoción de los secretarios de despacho (art. 110, fracción IV de la Constitución de 1824), la segunda Constitución Federal de 1857, ratificó el mecanismo mencionado (artículo 85, fracción II de la Constitución de 1857), para que finalmente , la Constitución de 1917 ampliara el nombramiento y libre remoción al procurador general de la República, al jefe del Departamento del Distrito Federal y al procurador de Justicia del Distrito Federal, solo hasta las Reformas de 1996 (22 agosto) se estableció la elección popular y directa del ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal (art. 122 constitucional vigente), facultándose al presidente de la República, proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción (facultad del mismo Senado), al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (art. 122, inciso B fracción II constitucional vigente). Es pertinente mencionar que **durante la conformación de la Constitución en vigor, se propuso dentro del Congreso Constituyente la sujeción de los nombramientos de secretario de Estado a la aprobación de la Cámara de Diputados, corriente que no prosperó.**³⁴²

El segundo tipo de nombramientos en que concurre el presidente para designar a los funcionarios que desempeñan los altos cargos de la federación, regulados constitucionalmente y que ya mencionamos , donde también se prescribe la

³⁴¹ Barquín, op. cit., pp. 75-77.

³⁴² Ibid., p. 75.

aprobación del Senado (art. 76 fracc. II const.) sujetándolos, por lo demás, a los términos en que lo dispongan las leyes, dentro de las facultades del presidente de la República, se observan detalladamente los diversos tipos de éstos, razón por la cual se contempla su regulación en fracciones diferentes (artículo 89, fracciones II a V de la constitución).

Barquín Alvarez nos hace notar que tanto en el artículo 76, fracción II, pero más concretamente en la fracción III del artículo 89, ambos constitucionales, se hace evidente la ascendencia de nuestra Constitución en el sistema norteamericano. En este caso es aun más patente, debido a que se trata de una imitación extralógica, ya que el texto del número 2 de la fracción segunda del artículo II, de la Constitución de los Estados Unidos se refiere a embajadores, otros ministros públicos y cónsules (ambassadors, other public minister and consuls), y la Constitución mexicana repite íntegramente la enumeración, sin que sea posible inferir claramente si por ministros se entiende a los de la Suprema Corte, a los Secretarios de Estado o a los ministros plenipotenciarios. Obviamente, no se trata de ninguno de los dos primeros casos, pues la fracción XVIII del artículo 89 se refiere a ellos en concreto y, además, tampoco fue ésa la intención de la Constitución norteamericana (del 17 de septiembre de 1787), donde los miembros de la Suprema Corte se llaman Justice; tampoco se puede inferir a los Secretarios de Estado, a pesar de que el artículo 29 los llama también ministros, en virtud de que la fracción XI del artículo 89 se ocupa de ellos.³⁴³

Por otra parte, la intervención del Senado en los nombramientos de los embajadores y cónsules se debe a la naturaleza de consejo del ejecutivo que se le otorgó en la Cámara Alta, a la que ya se ha hecho mención, especialmente por lo que hace a la conducción de las relaciones exteriores (la aprobación del Senado es indispensable para la ratificación de los tratados que suscriba el ejecutivo.)

La fracción IV del artículo 89, que se refiere al nombramiento de los cónsules y demás jefes superiores de las fuerzas armadas y los funcionarios mayores de Hacienda, constituye una creación del sistema mexicano, por que no aparece regulado en la Constitución estadounidense.³⁴⁴

La introducción de la regulación constitucional de los nombramientos de los altos jefes de las fuerzas armadas, data de la Constitución de 1824, donde se regulaban en el artículo 110, fracción V, junto con la de los empleados superiores de Hacienda, cuyo nombramiento también requería el concurso del Senado. En

³⁴³ Ibid., p. 78.

³⁴⁴ Ibid.

términos generales y los argumentos que respaldaron la injerencia del Senado en los nombramientos de otros altos funcionarios de la federación son válidos para este caso, por lo que no se reitera.

Es de hacer resaltar que se requiere el concurso del Senado para el nombramiento de los funcionarios, pero no así para su remoción, que es libre en el caso de los Secretarios del Despacho, altos funcionarios de Hacienda, de los agentes diplomáticos, y de más empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, por disposición expresa de la Constitución (fracción II del artículo 89), haciendo omisión de la regulación de la remoción de los jefes superiores de las fuerzas armadas, todo lo cual redundando en beneficio de un mayor margen de maniobra política de titular del ejecutivo federal.

También la comisión permanente puede sustituir al Senado en la aprobación de los nombramientos del ejecutivo a que se ha hecho referencia.

La última clase de los nombramientos dentro del ámbito de la administración pública, se refiere a todos aquellos cuyo nombramiento se regula por medio de leyes ordinarias, y en el que se incluyen a los demás oficiales del Ejército y la Armada, distintos de los coroneles y generales (artículo 89, fracción IV, constitucional), y los demás empleados de la burocracia federal (art. 89, fracción II, in fine).

c) Tratados, Guardia Nacional y Gran Jurado.

Finalmente, existen otras funciones de control por parte del Senado, que son ajenas a las funciones legislativas y que se encuentran plasmadas en las diversas fracciones del artículo 76 constitucional, todas ellas , por distintos motivos , no aportan indicadores útiles para evaluar el control del Senado sobre el ejecutivo.

El Senado esta facultado para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con potencias extranjeras (fracc. I). En términos generales, la disposición coincide con la de la Constitución de Estados Unidos, salvo por lo que respecta a la inclusión de las convenciones, que no contempla esta última. Estas facultades han sido eficaces como medio de control en dicho país, permitiendo la intervención constante del Senado en la

política exterior.³⁴⁵ En nuestro país no ha ocurrido así, pues nunca ha habido una oposición definitiva por parte del Senado a la política del ejecutivo.³⁴⁶

Las fracciones III y IV, le otorgan al Senado respectivamente, las facultades para autorizar la salida de tropas nacionales fuera del territorio nacional, el paso de tropas extranjeras por el propio territorio nacional y la estancia de navíos de guerra extranjeros en aguas mexicanas. La segunda de dichas fracciones le otorga la facultad de autorizar al presidente para disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados.

No obstante que tales facultades están íntimamente ligadas con las facultades del ejecutivo, para disponer de las fuerzas armadas, carecen de relevancia para el presente estudio, debido a que la primera de las facultades se ejercita esporádicamente y salvo condiciones excepcionales no tiene relevancia para el funcionamiento del Estado.

Por lo que respecta a la segunda de las atribuciones, resulta también irrelevante, porque no se ha organizado la guardia nacional.

Conforme a la fracción V, en relación con el artículo 108, último párrafo y el artículo 109, último párrafo, corresponde al Senado erigirse en gran jurado para conocer de la acusación que de la Cámara de Diputados formule sobre la responsabilidad del presidente de la República, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Durante la vigencia de la Constitución, la disposición nunca ha sido accionada y mucho menos puesto en peligro la permanencia del ejecutivo, lo que no significa que no a habido circunstancias donde debió de haberse ejercitado dicha facultad.³⁴⁷ En el caso del vecino país si se ha intentado por lo menos el ejercicio de tal facultad.³⁴⁸

³⁴⁵ "Al final de la Primera Guerra Mundial condujo a la política del aislacionismo, ya que como se recordará, la oposición del Senado impidió que el ejecutivo – ocupado por Woodrow Wilson – se viera en la imposibilidad de ratificar el Tratado de Versalles y se afiliara a la Sociedad de las Naciones". *Ibid.*, p. 79.

³⁴⁶ "Por ejemplo, en los 12 años que corresponden a los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, no se registró ninguna oposición o reserva, que permitiera servir como elemento de análisis para determinar el grado de efectividad de la norma que consigna el control que se estudia". *Ibid.*

³⁴⁷ Por ejemplo en el caso del penúltimo titular del ejecutivo federal.

³⁴⁸ "Que durante el siglo pasado llevó a un presidente, Andrew Johnson, hasta el punto de ser depuesto por el Senado, sólo que no se lograron reunir los votos necesarios. En este siglo, el caso de Richard Nixon es suficientemente ilustrativo, aún cuando no se haya llegado a pronunciar el Senado, pues su renuncia obviamente fue provocada por la amenaza de una decisión negativa para el presidente de los Estados Unidos, tanto en lo personal como en su carácter institucional". *Ibid.*, p. 80.

Las demás funciones que le corresponden al Senado no pueden calificarse como facultades que impliquen un control sobre el ejecutivo, por lo menos no un control inmediato o directo. Sin que por ello pueda pretenderse que carecen de significación en el sistema político mexicano, particularmente por lo que corresponde a la facultad contenida en la fracción V, la desaparición de poderes en las entidades federativas, que equivale a la intervención federal de otros países.

5.2.4 Funciones en la Comisión Permanente.

Como ya vimos en el inciso C, apartado 2, del capítulo tercero, del presente trabajo, la Comisión Permanente suple al Congreso en los recesos de este, únicamente en determinadas facultades. Sin embargo su actuación práctica y las facultades que ejerce, vienen a reforzar el presidencialismo en detrimento de la división de poderes – funciones – y su correspondiente equilibrio.

Poco hay que agregar en relación a la participación del Senado en la Comisión Permanente, a través de sus 18 senadores miembros de la misma.

El posible control que debiera ejercer la Permanente, a través de la ratificación de los nombramientos (facultad exclusiva, art. 76, fracciones II y VII constitucional) del ejecutivo de: ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejercito, armada y fuerza aérea nacionales, empleados superiores de Hacienda y Procurador General de la República (art. 89, frc. XVI constitucional), se hace nugatoria en la práctica en virtud de la falta de proporcionalidad en la integración de la Permanente y porque la mayoría de los integrantes de la misma, pertenecientes al partido político dominante, se conducen en forma subordinada e incondicional en beneficio del presidente.

Es necesario para este órgano supletorio y representativo del legislativo, se cree un mecanismo que configure una integración proporcional de la Comisión e incluir la necesaria ratificación de las resoluciones que emite la misma, por el Congreso o en su caso, conforme a su competencia, por una Cámara. Evidentemente no requerirán dicha ratificación las resoluciones que toma la Comisión, de mero trámite administrativo.

CONCLUSIONES

I.- La Ciencia Política da una explicación objetiva del origen del poder, sus fundamentos, su acción transformadora sujeta a leyes y su institucionalización como estructura componente de una sociedad.

II.- Conforme a Max Weber, el poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Toda definición similar del poder es subjetivista. El poder es ante todo una característica objetiva y estructural de todo sistema social basado en relaciones disimétricas, tiene por base y fundamento una estructura objetiva de desigualdad social.

Las relaciones de poder no se hallan en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (procesos económicos, relaciones de conocimiento etc.) sino que les son inmanentes en cuanto que son efectos inmediatos de las divisiones, desigualdades y desequilibrios que allí se producen.

El poder político, antes que una institución o el conjunto total de las instituciones del Estado, es una magnitud social, instituida o no, que tiene finalidades concretas y extínsecas, siendo la principal: la realización de los intereses específicos de las clases dominantes.

La estructura contemporánea del poder político, entendida como la distribución efectiva del poder entre los diferentes grupos sociales y su ejercicio efectivo a través del poder público, se explica por las teorías elitista y clasista.

III.- La moderna concepción de la soberanía popular invierte la tradición de la investidura desde lo alto del poder político y se circunscribe en la tradición democrática de la investidura popular de la autoridad, es decir, la soberanía política reside en el pueblo.

El control es una función, pero también orgánicamente es un poder del Estado, y por ende un poder de la soberanía.

Los presupuestos para un eficaz control son: a) la independencia real del controlante con relación al controlado, b) el ámbito de lo controlado definido, c) el derecho de la información y la publicidad de los actos estatales y d) la sanción eficaz como resultado de la aplicación del control.

La práctica de la representación política conlleva al ejercicio del control por los destinatarios del poder y sujetos de la ciudadanía. En un sistema representativo el nivel de efectividad de la democracia depende de la fuerza del control que el pueblo pueda ejercer sobre sus representantes, ántes, durante y después de las elecciones.

Hay democracia cuando los ordenamientos emanan del consenso, cuando las normas generales se establecen con la participación, representación e intervención de los gobernados. Lo contrario implica una autocracia, es decir, cuando el orden jurídico es impuesto por una persona o un grupo detentador del poder.

IV.- La Ciencia Jurídica estudia al poder político en términos descriptivos y normativos, partiendo de supuestos generales que se ensamblan en construcciones pragmáticas sostenidas por un orden lógico.

V.- El Estado tiene una finalidad genérica (bien común) que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y espacio. Para conseguir tales objetivos, el Estado esta investido de un poder.

Este poder estatal es el poder político, que se desenvuelve en tres funciones intrinsecamente diferentes: legislativa, administrativa o ejecutiva y jurisdiccional.

VI.- La soberanía popular se debe manifestar a través de un órgano constituyente, creador de la Constitución de un orden jurídico denominado Estado y determinante de sus órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El fin del órgano constituyente es la creación de una Constitución que estructure normativamente un pueblo bajo la técnica de diferentes variables ideológicas de carácter político, económico y social.

Históricamente el grupo social que prevalece después de un conflicto o revolución, es el organizador de la Asamblea Constituyente.

Las limitaciones jurídicas, políticas, económicas y sociales del Constituyente son de extrema relevancia en cuanto que históricamente son las que determinan causalmente el contenido de cierta Constitución.

El Constituyente crea también al órgano revisor de la Constitución, por medio del cual se puede adicionar, modificar o derogar la misma; configurando un procedimiento dificultado o complejo, distinto al ordinario, en cuyo caso se trata de una Constitución rígida.

El órgano revisor tiene facultades ilimitadas para reformar la Constitución, de donde surge el problema de la legitimidad de los integrantes de las Asambleas Revisoras, que se eligen por los ciudadanos para representarlos como legisladores ordinarios y no para integrar Legislaturas Revisoras de la Constitución.

Sin embargo, en nuestro orden constitucional existen algunas excepciones al principio de rigidez por ejemplo: para la admisión de nuevos Estados a la Unión Federal (art. 43 y 73 fr. I constitucionales); en los casos de arreglo definitivo de los límites de los Estados, cuando no hay diferencias contenciosas (art. 73 fr. IV constitucional); o el cambio de residencia de los Supremos Poderes de la Federación (art. 73 fr. V constitucional). Y nuestra Constitución adquiere un carácter más rígido cuando se trata de formar nuevos Estados dentro de los límites existentes de la República (art. 135 y 73 fr. III de la Constitución).

VII.- La doctrina clásica del control, como función institucional, lo concibe como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular (Legislativo), sujeto controlante, emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio y para tutelar ciertos valores (ideológicos, políticos, económicos y sociales) derivados del orden jurídico fundamental, que el sujeto controlado tiene el deber de proteger, aplicar o respetar, de no ser así, hacer efectiva la responsabilidad del gobierno y aplicar la sanción correspondiente.

La aplicación estricta de la teoría clásica del control como función del órgano Legislativo, no es posible en los países con sistemas presidencialistas, donde el control no está vinculado a ningún efecto jurídico necesario como es la remoción del gobierno. La acción política del gobierno está exenta de limitación y control, siendo susceptible, únicamente de "control político".

VIII.- Aristóteles (384-322 a.n.e.) ya habla de una teoría política del poder, único e indivisible, y de una división de funciones: la división tripartita clásica. Rousseau y Montesquieu, son los pensadores más influyentes de la teoría de la división de poderes. El segundo enfoca la cuestión como un problema político de relación de fuerzas entre tres concretas (tres potencias): el monarca, la nobleza y el pueblo, concibiendo un gobierno moderado con el reparto ponderado del poder entre estos tres grupos y donde el reparto se hace favoreciendo a la nobleza.

Las ideas de Montesquieu sobre la separación de los "poderes" en aparente equilibrio, ejercen enorme influencia en las luchas liberales de Francia y América, en los derechos del hombre y de los ciudadanos de 1791 y en las constituciones de Estados Unidos y Francia de finales de siglo y de 1848, y posteriormente en las

constituciones de Latinoamérica.

La teoría de la división de poderes es adoptada por los diversos ordenamientos fundamentales de la historia de nuestro país.

El principio de la división de poderes, concebido como separación en grado de igualdad, no es posible dada la naturaleza que impone a la función legislativa sobre las otras dos y por tanto de un órgano sobre otro.

La unidad estatal orilla a que en todo Estado haya un órgano supremo: el constituyente y la primacía de una voluntad inicial: la voluntad del pueblo.

El principio de la unidad estatal origina que este recaiga algunas veces en el Ejecutivo otras en el Legislativo (monarca o pueblo).

Lo anterior es la cobertura ideológica, en las sociedades capitalistas, que da la cohesión interna que evita la parcelación del dominio de las clases dominantes y produce su unificación política, constituyéndose el Estado en el organizador de este interés de clase unificado que se dice "interés general".

En última instancia hay correspondencia entre organización política y socioeconómica, y se manifiesta a través del predominio del Ejecutivo o del Legislativo. En virtud de lo cual el actual predominio de Ejecutivo (justificado por las tesis tecnócratas) no es por motivos técnicos sino por estrictos motivos políticos y las funciones o facultades del Ejecutivo resultan de su predominio o nuevo papel político y no a la inversa.

IX.- La función ejecutiva del poder público se puede ejercer a través de diversos sistemas de gobierno. Los más generalizados son el sistema parlamentario, en Europa y el presidencial, en América.

El sistema presidencial es creado y sistematizado constitucionalmente en 1787, por los Estados Unidos, quien adopta la doctrina de la división de poderes, dentro de un esquema formalmente coherente, mediante el cual se preserva el orden social y la unidad estatal, dentro de un mecanismo de recíproca interacción y control de los órganos titulares del poder público (checks and balances).

La mayoría de los países de América adoptan la doctrina de la división de poderes, en su modalidad de gobierno de sistema presidencial, como la adaptó los Estados Unidos.

En México la institución del Poder Ejecutivo unipersonal y la adopción del sistema presidencial, se realiza por primera vez en la Constitución Federal de 1824, y prevalece en la historia constitucional de nuestro país.

Los antecedentes del presidencialismo en nuestro país, concebido como forma centralizada de ejercer el poder público, se encuentran en la monarquía absolutista española, trasladada a la Nueva España, a través de la representación del rey.

La independencia política de nuestro país, del gobierno de España, traslada el poder público a los grupos privilegiados de nuestro territorio.

X.- El Decreto Constitucional de 1814 es un documento liberal influenciado por la Constitución de Cádiz de 1812, adopta el principio de la división de poderes, configura un Ejecutivo colegiado, cuya función es vigilada y controlada por el Legislativo, este elegiría a los tres miembros del primero. El medio de control y sanción de la responsabilidad de los integrantes de los tres órganos, era el juicio de residencia. Esta Constitución tuvo una vigencia mínima y parcial, por lo cual fué de practica ineficaz.

Se inicia la lucha entre los grupos que detentan el poder económico, militar y eclesiástico, por el poder público, lucha que se focaliza en dos facciones los monarquistas y los republicanos.

En esta época el Congreso (Legislativo) se encuentra supeditado a Iturbide, quien incluso lo disuelve en 1822.

XI.- En la Constitución Federal promulgada el 4 de octubre de 1824, se estableció el régimen de república representativa popular federal, influenciada por las constituciones norteamericana y de Cádiz, estableció amplias causales de responsabilidad del titular del Ejecutivo.

En 1825 se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Se forman los dos grandes partidos del siglo pasado: Liberales y Conservadores, quienes se suceden alternativa e irregularmente en la titularidad del poder público.

En 1834 Santa Anna clausura el Congreso al revocar la legislación liberal que impulsa Gómez Farías, legislación que afecta privilegios eclesiásticos y militares.

XII.- La Constitución de las Siete Leyes de 1836, conserva el sistema de gobierno republicano representativo, pero lo centraliza, derogando el sistema federal, establece el Supremo Poder Conservador. De facto se establece abiertamente la oligarquía de las clases privilegiadas que detentan el poder real.

En medio de diversos conflictos militares, cuyo principal protagonista es Santa Anna, el Congreso es disuelto por la fuerza el 23 de diciembre de 1842.

XIII.- El 14 de julio de 1843, se publican Las Bases de la Organización Política de la República Mexicana (Bases Orgánicas), establecen la república centralista y suprimen el Supremo Poder Conservador, las Bases tienen vigencia durante tres años, caracterizados por la lucha entre federalistas y centralistas.

A fines de 1843, es disuelto nuevamente el Congreso, en el gobierno de Canalizo, a quien sucede Herrera quien gobierna quien gobierna conforme a las Bases, de 1844 a 1845.

Estados Unidos declara la guerra e invade México en 1847, por undécima y última vez asume la presidencia Santa Anna, se establece un gobierno conservador centralista, despótico y autoritario.

El 22 de mayo de 1847 se establece la Constitución de 1824 y se aprueba el Acta Constitutiva y de Reforma; desaparece el cargo de vicepresidente y se establece que en delitos de altos funcionarios a la Cámara de Diputados le corresponde acusar y al senado fungir como jurado de sentencia. La Constitución de 24 y el Acta Constitutiva, perdieron su vigencia real, ya que de 1853 a 1855 transcurre el gobierno dictatorial de Santa Anna, quien estableció una "Ley para el establecimiento del tribunal de cuentas" el 26 de noviembre de 1853, de tradición colonial.

Con el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, reacción al poder detentado por Santa Anna, se da la aparición del Estado liberal burgués y de derecho en nuestro país.

El 5 de Febrero de 1857 se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades más amplias al Legislativo sobre el Ejecutivo. Establece el sistema unicameral y desaparece la facultad de veto del presidente. La responsabilidad de este se amplió y tipificó. En la práctica el Ejecutivo, cuyo titular es Benito Juárez, se arroga el poder político real y absoluto, en parte debido a las circunstancias históricas. Por lo que en 1874 se reintroduce el bicameralismo y se restablece la facultad de veto, ambas medidas con el fin de limitar al legislativo.

Así con los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz se pretende establecer un liberalismo político, ideología que otorga al Estado una función de garantizar la seguridad y la estabilidad, dejando a la libre concurrencia entre los privados las funciones económicas. Se concibe al Derecho como regulador de los individuos aislados entre sí dentro de la sociedad y de ésta fuente al Estado.

No se puede llevar a cabo el desarrollo de la ideología liberal, en virtud de la desintegración geográfica y económica de México, empobrecido por medio siglo de luchas entre caudillos, representantes de intereses locales, y desarticulado ideológica y políticamente.

La reacción al poder político absoluto es la Revolución Mexicana de 1910.

El 5 de Febrero de 1917, el último Congreso Constituyente Mexicano, inicialmente reunido para reformar la Constitución de 1857, promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fortalece al Ejecutivo Federal, consolidando el presidencialismo.

X.- Formalmente el pueblo es la unidad titular de la soberanía y elemento constitutivo del Estado; conforme a los artículos 39,40 y 41 de la Constitución actual, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, el poder público se instituye para beneficio del pueblo, quien puede en todo tiempo alterar o modificar la forma de su gobierno; constituido en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, unidos en una Federación. La soberanía se ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los Estados. Por lo cual la renovación de los órganos titulares de las tres funciones estatales, se debiera realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a la propia Constitución.

XI.- El cúmulo de actos y facultades jurídicas, antijurídicas y metajurídicas del titular del Poder Ejecutivo Federal, configuran el fenómeno social patológico denominado presidencialismo, en virtud del cual se otorga un poder real absoluto, autoritario y exacerbado al presidente.

La elección popular, la legalidad, la limitación y la temporalidad eran los rasgos que teóricamente deberían impedir el poder centralizado, antidemocrático y nocivo para el pueblo, del presidencialismo mexicano, el cual contraviene diversos preceptos de la Constitución actual (Arts. 39, 41, 87, 89 Fr. I y XX, 133 entre otros).

El presidencialismo como elemento funcional del sistema político mexicano real, propicia un sistema de gobierno que de facto contraviene, la teoría de la división de poderes, la soberanía del pueblo y la democracia. Entre otros medios, a través del control y reducción, en la práctica, del órgano titular del Poder Legislativo Federal, por medio de diversos y complejos mecanismos de control jurídico y político sobre las Cámaras del Congreso de la Unión.

XII.- Un sistema político es un conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa, se modifica y aplica el poder político en una sociedad, en beneficio de un grupo, cúpula o élite, en una fase histórica determinada, conforme al criterio que separa la instancia política y el Estado, por una parte y la sociedad o pueblo, por la otra.

El sistema de gobierno y político mexicano históricamente se ha caracterizado como una compleja red de intereses, mecanismo de control del pueblo, detentación y preservación del poder, a través de estrategias, tácticas y maniobras diversas en provecho del grupo gobernante y sistema político que lo integra (gobierno, cúpulas del ejército, alto clero político, iniciativa privada etc.) y contra los intereses del pueblo.

El presidencialismo es, junto con el partido hegemónico dominante, elemento vital para la existencia del propio sistema político y de gobierno mexicano.

Consecuencia del sistema político y de gobierno mexicano, es la subordinación del Legislativo al Ejecutivo.

El control constitucional que debiera ejercer el Legislativo sobre el Ejecutivo, es reducido y anulado por este, como forma necesaria para que el sistema mantenga el poder político real.

XIII.- La función legislativa del gobierno federal, se deposita en un órgano bicameral denominado Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los integrantes de las Cámaras, gozan de dos privilegios: la irresponsabilidad y la impunidad.

Las funciones del Congreso son ejercidas en forma separada y sucesiva por ambas cámaras, pero puede actuar como Asamblea única en determinados casos (Arts. 69, 84 al 87 consts. y 5° de la Ley Orgánica del Congreso).

El Congreso se reúne en dos periodos ordinarios de sesiones durante cinco meses, el primero a partir del 1° de Septiembre de cada año y concluye a más tardar el 15 de Diciembre del mismo año (tres meses y medio) y el segundo a partir del 15 de Marzo de cada año, hasta el 30 de Abril del mismo año (un mes y medio).

Las funciones legislativas y de control político sobre el Ejecutivo, son las primordiales del Congreso.

XIV.- La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, electos en forma directa por los ciudadanos y son representantes de estos últimos.

La elección se hace conforme a los principios de mayoría relativa en forma dominante y de representación proporcional de las minorías (Arts. 52 y 53 consts.) y conforme a criterios demográficos y políticos por lo que las unidades territoriales electorales son 300 Distritos y 5 Circunscripciones.

La duración en funciones de los diputados y senadores, durante tres años, constituye una Legislatura, actualmente rige la LVII Legislatura.

Las comisiones legislativas son formas internas de organización que asume la Cámara de Diputados, a fin de atender los asuntos de su competencia. Hay comisiones ordinarias y especiales.

A pedido de una cuarta parte de los miembros de la Cámara, se podrán integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados se harán del conocimiento del presidente. Asimismo los secretarios de Estado y el Jefe del D.D.F., darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, pudiendo ser citados por cualquier de las cámaras, los titulares de las entidades citadas, así como el titular de la PGR, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo o actividad (Art. 93 const.).

XV.- Entendemos por control aquéllos instrumentos jurídico-políticos que operan en forma intraorgánica (dentro de un mismo órgano) o interorgánica (entre dos órganos distintos), en los órganos del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); para limitar y verificar su ejercicio y funcionamiento, en el primer caso; o el ejercicio de sus funciones a fin de impedir la concentración del poder absoluto en un solo órgano, en el segundo caso.

XVI.- Las funciones de control de la Cámara de Diputados sobre el Ejecutivo Federal las podemos clasificar en: a) facultades hacendarias o político-económicas y b) facultades político-jurisdiccionales; las primeras se desarrollan principalmente a través de tres actos: aprobación de la Ley de Ingresos (fungiendo como Cámara de origen colegisladora), Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública Anual (a través de la Contaduría Mayor de Hacienda), las segundas en dos actos: órgano acusador en los juicios políticos y erigida como jurado de procedencia en el desafuero de servidores públicos.

XVII.- La esfera de control hacendario forma parte de las cuatro fases de la economía del presupuesto público que corresponden a los órganos Ejecutivo y Legislativo, consecutivamente: 1o.- Confección, redacción o elaboración, corresponde al Ejecutivo; 2o.- Aprobación o autorización al Legislativo; 3o.- Realización, ejecución o administración al Ejecutivo; y 4o.- Control o verificación al Legislativo.

El Derecho Presupuestario es la rama del Derecho que proporciona las bases para la reglamentación del presupuesto público; resalta la importancia de los siguientes factores para el control efectivo de la gestión presupuestaria: a) órgano competente para el control especializado de dicha gestión, facultades, forma de creación e independencia formal y real; b) tiempos y fechas para el desarrollo de las cuatro etapas del presupuesto público; c) criterio de publicidad general en todas las fases de la economía presupuestaria y d) facultades sancionadoras y modificatorias del Legislativo.

Las facultades presupuestarias del Legislativo (Parlamento o Congreso) fueron reglamentadas por primera vez en un escrito, por la Constitución de Estados Unidos en 1787. El principio de publicidad de la economía presupuestaria apareció con fuerza legal en los países anglosajones. El Derecho Presupuestario desarrollado y democrático es en la mayor parte de los países occidentales producto del siglo XIX.

XVIII.- En México desde la Constitución de 1814, hasta la actual, se han otorgado al Legislativo atribuciones sobre los gastos del gobierno.

El art. 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece qué se entiende por gasto público federal, el cual se finca en los presupuestos anuales, formulados con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

La aprobación del presupuesto de egresos de la federación es el primer acto del

control hacendario; entendemos por presupuesto el documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal, elaborado por la SHCP y sometido para su aprobación a la Cámara de Diputados. Este es el único instrumento en el cual se pueden determinar el monto y ejercicio del gasto público federal para un año, ningún egreso federal puede efectuarse sino esta contemplado por el presupuesto correspondiente (art. 126 constitucional), las erogaciones son ejercidas por los entes públicos federales y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, es la ley reglamentaria correspondiente.

El presupuesto es promulgado como un decreto (art. 71 constitucional), sin ser una ley por no cumplimentar el procedimiento legislativo bicameral (art. 72 const.). A partir de 1874 (reimplantación del bicameralismo) es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto.

Cualquier modificación posterior del presupuesto, que se traduce en un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser aprobado por ambas cámaras (art. 126 const.).

Conforme al artículo 75 constitucional, otro control intraórgánico es para el caso de que la Cámara de Diputados omita prever en el presupuesto el pago a determinado cargo público (establecido por el Congreso conforme al art. 73 fr. XI constitucional), subsistirá este y su retribución fijada en el presupuesto anual anterior o en la ley que estableció dicho empleo.

El presupuesto tiene como precedente una planeación económica nacional que debe propiciar un crecimiento equitativo de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, en virtud del crecimiento de dicha economía, debiendo participar en la planeación los diversos sectores sociales (art. 26 const.).

En la práctica el dominio del partido hegemónico sobre el órgano legislativo, implica la abdicación de la función de control a través del estudio y aprobación del presupuesto de egresos, mismo que es elaborado por el Ejecutivo, atendiendo a intereses económicos cupulares, nacionales y extranjeros, contraviniendo el art. 26 constitucional.

Aunando, a lo anterior, el escaso tiempo de un mes de que dispone el Legislativo para examinar, discutir y aprobar las iniciativas de presupuesto de egresos y Ley de Ingresos, de suyo complejas y abundantes en detalles técnicos contables.

Y en última instancia el presidente puede ejercer su facultad de veto (inciso c del art. 72 const.) en contra de las resoluciones adversas del Legislativo, superable solo por las dos terceras partes del total de votos de Legislativo, voto calificado imposible de realizar en la práctica en virtud de la existencia del partido mayoritario del gobierno, que nunca va a ir en contra de sus propios intereses políticos y éste partido hegemónico actualmente continua detentando el poder político real del país.

Además resulta que los cuadros descriptivos del presupuesto (cuenta anual), muestran cuatro columnas que reportan: 1o.- el monto original aprobado por los Diputados; 2o.- la cantidad definitiva, modificada por transferencias, reducciones o incrementos hechos durante el ejercicio fiscal por el presidente, sin consultar a nadie; 3o.- el gasto real y 4o.- la cantidad o el porcentaje en que varió dicho gasto, en comparación con el monto definitivo; todo lo cual propicia la modificación radical de las cantidades autorizadas por el Congreso.

Por último, refuerza el poder económico, jurídico y real del presidente (presidencialismo presupuestario), las partidas secretas, gastos que ilegalmente maneja en forma discrecional el titular del Ejecutivo y cuya existencia ya no se justifica actualmente.

XIX.- La cuenta pública anual es el documento a través del cual el presidente presenta a consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno.

La revisión de la cuenta pública es el tercer acto que realiza en forma exclusiva la Cámara de Diputados, dentro del control hacendario del Ejecutivo, a partir de diciembre de 1977.

La Contaduría Mayor de Hacienda es un organismo superior de fiscalización especializado en la técnica contable y ejerce funciones de contraloría, es dependiente de la Cámara de Diputados, quien vigila el exacto desempeño de sus funciones y nombra a su titular y demás empleados, a través de una comisión de su seno: la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyos integrantes duran en el cargo tres años, y son los encargados de proponer al personal de la Contaduría Mayor.

El titular de la Contaduría Mayor, el Contador Mayor, dura en su cargo ocho años, siendo prorrogable hasta por otro período igual, siendo inamovible, salvo que incurriere en falta de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, o cometa algún delito intencional.

La Contaduría entregará dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre, siguiente a la presentación de la cuenta pública, a la Comisión de Presupuestos y Cuentas de la Cámara de Diputados, un informe previo que contiene comentarios generales sobre el análisis de la cuenta pública. Asimismo entregará a la Comisión de Vigilancia en los primeros 10 días del mes de septiembre del año siguiente a la recepción de la cuenta pública, un informe previo que además contendrá el señalamiento de las irregularidades advertidas.

La Contaduría solo fiscaliza el 2% de las operaciones financieras del Ejecutivo, control a posteriori y externo, aunado a que aquí también prevalece el principio del partido mayoritario del gobierno, lo que hace nugatorio un eficaz control sobre la cuenta pública, además, la Contaduría no puede realizar auditorías contemporáneas al ejercicio fiscal.

XX.- La Comisión Permanente, es un órgano que sustituye al Congreso de la Unión en diversos actos o facultades político-jurídicas. Se integran con 37 miembros titulares, 19 diputados y 18 senadores y sus respectivos 37 sustitutos.

El problema que presenta este órgano es la falta de proporcionalidad en su integración y el procedimiento de designación que propicia que la mayoría del partido hegemónico, designe miembros de su partido, subordinados e incondicionales del presidente.

Además que prácticamente no realiza función de control relevante sobre el Ejecutivo.

XXI.- Si existiera un Legislativo activo, independiente del Ejecutivo y crítico de este, sería posible que funcionara la convocatoria a sesiones extraordinarias (arts. 67, 79 fr. IV y 89 fr. XI constitucionales) que realiza, como única facultad exclusiva, la Comisión Permanente.

XXII.- Hay cuatro categorías de responsabilidades de los servidores públicos: políticas, administrativas, civiles y penales. Las dos primeras sólo pueden recaer en servidores públicos.

Cada categoría tiene sus fundamentos jurídicos, su procedimiento para determinarla y el órgano para calificarla y sancionarla.

El art. 108 const. señala quienes son sujetos de las responsabilidades enunciadas: los servidores públicos, incluido el presidente de la República, pero en

una categoría especial.

El titular del Ejecutivo, servidor público investido del máximo de facultades de decisión, se excluye del juicio político, es irresponsable políticamente. Solo se le podrá encauzar por traición a la patria y delitos graves del orden común, estos últimos han permanecido indeterminados en la legislación.

Procede la acusabilidad parcial y temporal en materia penal contra el presidente, a quien no es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Lo anterior favorece el fenómeno patológico del presidencialismo.

XXIII.- Las facultades implícitas son aquéllas que el Legislativo puede concederse asimismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercer alguna de sus facultades expresas (art. 93 fr. XXX const.).

El Congreso podría reforzar sus facultades expresas y al ejercer sus facultades implícitas y teniendo amplio margen para interpretar las disposiciones constitucionales, puede legislar en el sentido de limitar las facultades del Ejecutivo, por lo cual serían, si se llevaran a la práctica, un efectivo medio de control sobre el presidente.

XXIV.- Otras facultades de limitación y control de la Cámara de Diputados, sobre el Ejecutivo, serían:

La posibilidad de hacer comparecer a los secretarios de Estado y demás servidores públicos que señala el artículo 93 constitucional, con el propósito de que rindan informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.

Dichas comparecencias influyen en la imagen del gobierno y en la opinión pública y se podrían fincar responsabilidades a los servidores públicos que les hallaran irregularidades en su gestión (juicio político o de desafuero).

Sin embargo esto es una forma de control indirecto del presidente; pues se trata de sus subordinados más prominentes y cercanos, pero no es un control eficaz en virtud del principio del partido mayoritario del gobierno.

Por otra parte a petición de una cuarta parte de los diputados (125 diputados)

se pueden crear comisiones especiales que investiguen a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Podría derivarse también el incoar juicio político o la responsabilidad respectiva contra los titulares de dichas entidades responsables, sin embargo el propio tercer párrafo del artículo 93 constitucional, señala que los resultados de tales investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo lo que hace nugatoria también esta posible forma de control.

XXV.- La Cámara de Senadores se integra con 128 senadores, de los cuales en cada Estado y en del D.F., dos son elegidos conforme al principio de votación mayoritaria relativa y uno designado a la primera minoría, los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional.

La forma interna de organización del Senado es a través de comisiones legislativas.

El Senado funge como colegislador y tiene facultades compartidas y exclusivas (art. 76 constitucional).

XXVI.- Los controles políticos interorgánicos son los instrumentos que la Constitución deposita en los órganos Legislativo y Ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, a fin de impedir la concentración del poder en uno solo de ellos.

Los principales controles interorgánicos facultados exclusivamente al Senado son: la ratificación de determinados actos. a) Ratificación de nombramientos hechos por el Ejecutivo de diversos servidores públicos (artículos 76 frac. II, 89 fraccs. II, IV, IX de la Constitución); b) Ratificación de los Tratados Internacionales (artículo 76 fracc. I constitucional); c) Autorización al Presidente para ausentarse del territorio nacional.

XXVII.- Los controles políticos intraorgánicos son los instrumentos jurídicos y políticos que operan dentro de un mismo órgano del poder público (Legislativo, Ejecutivo o Judicial), para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento.

Los controles intraorgánicos principales del Ejecutivo unipersonal son: los límites temporales (seis años) al titular en el cargo y la rotación necesaria en el ejercicio del mismo, mediante impedimentos o límites para su reelección.

El principal control intraorgánico en el Legislativo es el propio sistema bicameral (art. 50 constitucional).

XXVIII.- Las funciones de control del Senado pueden ejercerse en dos modalidades: a) como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo y b) como control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro.

Dentro del control como resultado de actos estatales complejos encontramos las facultades de delimitación que se traducen en la función de definir los marcos en cuyo interior se ejerce el poder del gobierno, siendo básicamente las facultades legislativas, las facultades en materia de presupuestos, así como la ratificación de tratados.

El criterio del orden o de la secuencia con que se suceden los actos, permite establecer cuando se trata de un acto de delimitación y cuando se trata de un acto de control, aún en el caso de que el mismo órgano ejerza los dos tipos de funciones, en este caso, el órgano Legislativo.

XXIX.- Conforme a las facultades que se desprenden de los artículos 29, 49, 73, 76, 90, 104, fracc. I y demás relativos de la Constitución, existen elementos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que el ejercicio de las facultades referidas determinan los lineamientos generales de la política del Estado, fijando los linderos dentro de los que se deberán ejercitar las facultades que le otorga las leyes al Ejecutivo.

XXX.- Factores jurídicos y políticos hacen nugatorios los controles del legislativo sobre el ejecutivo, como ejemplo de los primeros están las facultades de veto e iniciativa del presidente y los segundos se desprenden del sistema político mexicano real.

Ahora se implementó, recientemente otro control interorgánico y a la vez intraorgánico, ya que el Senado puede ejercer acciones de inconstitucionalidad de leyes federales a través de las minorías de la Cámara, esto es, 33% de los Senadores.

La intervención del Legislativo, a través del Senado (art. 76 frac. II const.), en el nombramiento de altos servidores públicos de la administración pública se acota en la práctica a una mera ratificación de la voluntad presidencial.

Además, conforme a la Constitución de 1917, existen tres tipos de

BIBLIOGRAFIA

Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Harla, México, 1993.

Amáiz Amigo, Aurora, Ciencia Política, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., México, 1994.

Barquin Alvarez, Manuel, et. al., El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamerica, UNAM, México, 1977.

Basurto, Historia Universal, Editorial Trillas, México, 1990.

Blanco Moheno, Roberto, La Corrupción en México, Brugera Mexicana de Ediciones, S.A., México, 1980.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.

Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México, Ediciones el Caballito, México, 1972.

Carbonell y Sánchez, Miguel, et. al., Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano, Editorial Aldus, S.A., México, 1994.

Carpizo Mc Gregor, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1996.

Cerroni, Umberto, Política, Editorial Siglo XXI, México, 1992.

Introducción al Pensamiento Político, Editorial Siglo XXI, México, 1989.

Cosío Villegas, Miguel, et. al., Historia Mínima de México, El Colegio de México, México, 1983.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1989.

nombramientos: los absolutamente libres hechos por el presidente, los que requieren ratificación de alguna de las Cámaras y los que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. La primera categoría aunada a la libre remoción como facultad del Ejecutivo, constituye otro de los mecanismos que refuerza el presidencialismo.

Flores Margadant, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, México, 1994.

Gilly, Adolfo, La Revolución Interrumpida, Ediciones el Caballito, México, 1971.

Giménez Gilberto, Poder, Estado y Discurso, UNAM, México, 1989.

Gómez Alvarez, Pablo, Los Gastos Secretos del Presidente, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 1996.

González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Ediciones Era, S.A., séptima edición, 1975.

González y González, Luis, Todo es Historia, Cal y Arena, México, 1989.

Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Trad. Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Harnecker, Marta, Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico, Editorial Siglo XXI, México, 1989.

Harris Fred y David Cooper, Estudios Sobre Estados Unidos y su Relación Bilateral con México, UNAM, México, 1986.

Hidalguía, Luis, El Equilibrio del Poder del México, UNAM, México, 1988.

James Smith, Frank (coordinador), et. al., Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos, Tomo I, UNAM, México, 1990.

Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1988.

Krieger, Emilio, La Constitución Restaurada, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 1995.

En Defensa de la Constitución, violaciones presidenciales a la Carta Magna, *ibid.*, 1994.

El Nuevo Derecho Constitucional, barreras legales para la autorquía y la oligarquía, *ibid.*, 1996.

- Labastida Horacio, Cómo Acercarse a la Política, Editorial Limusa, S.A., México, 1993.
- Lions, Monique, El Poder Legislativo en América Latina, UNAM, México, 1978.
- Madrazo, Jorge (presidente del comité técnico), et. al., Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Editorial Porrúa S.A., segunda edición, México, 1993
- Miranda Angel, La Evolución del Hombre, Editorial Herrero, S.A., México, 1990.
- Pedroza de la Llave, Susana, El control del gobierno: "Función del Poder Legislativo", INAP, México, 1996.
- Poulantzas, Nicos, Poder Político y clases Sociales en el Estado Capitalista, Editorial Siglo XXI, 25a. edición México, 1990.
- Paluy Proudevidá, Antonio, Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Limusa , S.A., 1983.
- Refugio González, María (coordinadora), La formación del Estado Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. , México, 1984.
- Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, Editorial Porrúa S.A., séptima edición, México, 1982.
- Sayeg Helú, Jorge, Historia Constitucional de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
- Semo, Enrique, Historia del Capitalismo en México, Ediciones Era, S.A., México, 1982.
- Szawłowski, Richard, et.al., Marxismo y Democracia, Tomo 2, Ediciones Rioduero, España, 1975.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- Leyes Fundamentales de México, ibid., 1997.

Vanossi, Jorge Reinaldo, et. al., El control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas, Editorial Labor, S.A., Barcelona, España, 1978.

Villoro, Luis, El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia, UNAM, México, 1977.

Wright Mills, Poder, Política y Pueblo, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Yturbe, Corina, Charles de Montesquieu, UNAM, México, 1987.

Zafra Valverde, José, Poder y Poderes, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., España, 1975.

Zea, Leopoldo, El Positivismo en México, El Colegio de México, México, 1943.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

BIBLIOGRAFIA

Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Harla, México, 1993.

Amatz Amigo, Aurora, Ciencia Política, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., México, 1994.

Barquín Alvarez, Manuel, et. al., El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, México, 1977.

Basurto, Historia Universal, Editorial Trillas, México, 1990.

Blanco Moheno. Roberto, La Corrupción en México, Brugera Mexicana de Ediciones, S.A., México, 1980.

Burgoa Orihuela, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990

Calderon. José María, Génesis del Presidencialismo en México, Ediciones el Caballito, México, 1972.

Carbonell y Sánchez, Miguel, et. al., Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano, Editorial Aldus, S.A Mexico, 1994.

Carpizo Mc Gregor. Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1996.

Cerroni, Umberto, Política, Editorial Siglo XXI, México, 1992.

Introducción al Pensamiento Político, Editorial Siglo XXI, México, 1989.

Costo Villegas, Miguel, et. al., Historia Mínima de México, El Colegio de México, México, 1983.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, Mexico, 1989.

- Flores Margadant, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge. Mexico. 1994.
- Gilly, Adolfo, La Revolución Interrumpida, Ediciones el Caballito, México, 1971.
- Giménez Gilberto, Poder, Estado y Discurso, UNAM, México, 1989.
- Gómez Alvarez, Pablo, Los Gastos Secretos del Presidente, Editorial Grijalbo, S.A. de C V , México, 1996.
- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Ediciones Era, S.A., séptima edición, 1975.
- González y González, Luis, Todo es Historia, Cal y Arena, México, 1989.
- Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Trad. Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- Harnecker, Marta, Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico, Editorial Siglo XXI, México. 1989.
- Harris Fred y David Cooper, Estudios Sobre Estados Unidos y su Relación Bilateral con México, UNAM, México, 1986.
- Hidalguía, Luis. El Equilibrio del Poder del México, UNAM, México, 1988.
- James Smith, Frank (coordinador), et. al., Derecho Constitucional Comparado Mexico-Estados Unidos Tomo I, UNAM, México, 1990.
- Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1988.
- Krieger, Emilio, La Constitución Restaurada, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., Mexico, 1995.
- En Defensa de la Constitución, violaciones presidenciales a la Carta Magna, ibid., 1994
- El Nuevo Derecho Constitucional, barreras legales para la autorquía y la oligarquía, ibid, 1996.

Labastida Horacio, Cómo Acercarse a la Política, Editorial Limusa, S.A., México, 1993.

Lions, Monique, El Poder Legislativo en América Latina, UNAM, México, 1978.

Madrazo, Jorge (presidente del comité técnico), et. al., Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Editorial Porrúa S.A., segunda edición, México, 1993

Miranda Angel, La Evolución del Hombre, Editorial Herrero, S.A., México, 1990.

Pedroza de la Llave, Susana, El control del gobierno: "Función del Poder Legislativo", INAP, México, 1996.

Poulantzas, Nicos, Poder Político y clases Sociales en el Estado Capitalista, Editorial Siglo XXI, 25a. edición México, 1990.

Paluy Proudevidá, Antonio, Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Limusa, S.A., 1983.

Refugio González, María (coordinadora), La formación del Estado Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, Editorial Porrúa S.A., séptima edición, México, 1982.

Sayeg Helú, Jorge, Historia Constitucional de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Semo, Enrique, Historia del Capitalismo en México, Ediciones Era, S.A., México, 1982.

Szawlowski, Richard, et.al., Marxismo y Democracia, Tomo 2, Ediciones Ríoduero, España, 1975.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

Leyes Fundamentales de México, ibid., 1997.

Vanossi, Jorge Remaldo, et. al., El control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas, Editorial Labor, S.A., Barcelona, España, 1978.

Villoro, Luis, El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia, UNAM, México, 1977.

Wright Mills, Poder, Política y Pueblo, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Yturbe, Corina, Charles de Montesquieu, UNAM, México, 1987.

Zafra Valverde, José, Poder y Poderes, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., España, 1975.

Zea, Leopoldo, El Positivismo en México, El Colegio de México, México, 1943.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.

Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1998.