

338
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES
EN MEXICO
(EVOLUCION, ANALISIS Y CRITICA)**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
DAVID MONTAÑO SALGADO

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

027/221

1999



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.



ARMERÍA NACIONAL
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **MONTAÑO SALGADO DAVID** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES EN MEXICO (EVOLUCION, ANALISIS Y CRITICA)**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Luciano Silva Ramírez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. noviembre 18 de 1998.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

irm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **MONTAÑO SALGADO DAVID** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES EN MEXICO (EVOLUCION, ANALISIS Y CRITICA)**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Luciano Silva Ramírez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 18 de 1998.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

lrm.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

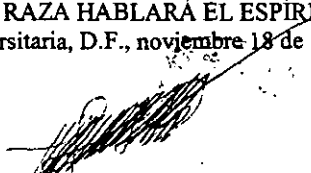
Estimado Doctor:

Con toda atención me permito informarle que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES EN MEXICO (EVOLUCION, ANALISIS Y CRITICA)", elaborada por la alumno **DAVID MONTAÑO SALGADO**.

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

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 18 de 1998.



DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

A quienes no solo les debo el ser, sino también su total apoyo a lo largo de todos estos años, sin el cual no hubiera sido posible la llegada de este momento tan importante que representa para mí la culminación de mi carrera.

A MIS HERMANOS:

Les agradezco también por toda la confianza que han depositado en mí a lo largo de todos estos años, misma que les aseguro siempre ha sido correspondida y nunca verán defraudada.

A TODA MI FAMILIA:

Por todos los consejos, favores y palabras de aliento que siempre me han brindado, por lo cual me resultaría interminable agradecer en estas líneas a cada uno de ellos.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE LA FACULTAD:

Agradezco haber tenido la oportunidad de haber podido convivir juntos durante estos cinco años, los cuales siempre serán para mí inolvidables.

A MIS PROFESORES DE LA FACULTAD DE DERECHO:

Gracias por todas sus enseñanzas, a las que debo -en mayor o en menor medida- lo aprendido en toda la carrera, lo cual constituye una gran deuda de gratitud que jamás podré saldar.

INDICE

Introducción.....	I
--------------------------	----------

Capítulo I.- El poder del Estado dentro del marco de la Teoría Política.

1. 1. Noción de Estado.....	1
1. 2. Elementos constitutivos del Estado.....	5
1. 2. 1. El territorio.....	6
1. 2. 2. La población.....	10
1. 2. 3. La soberanía.....	12
1. 2. 4. El poder como elemento del Estado.....	17

Capítulo II.- Análisis del principio de la división de poderes.

2. 1. Definición.....	26
2. 2. Problemática de la división de poderes.....	36
2. 2. 1. ¿División de poderes o funciones del Estado?....	41
2. 2. 2. Funciones del Estado.....	46
a) Función legislativa.....	47
b) Función administrativa.....	49
c) Función jurisdiccional.....	51
2. 2. 3. Clasificación de las funciones del Estado.....	53
a) Desde el punto de vista formal.....	54
b) Desde el punto de vista material.....	54

Capítulo III.- Evolución del principio de división de poderes en México.

3. 1. Antecedentes históricos generales.....	56
3. 2. Evolución de la división de poderes en nuestro país.....	63
3. 2 .1. Época prehispánica.....	63
3. 2. 2. Época colonial.....	65
a) Constitución de Cádiz.....	67
3. 2. 3. Época independiente.....	71
a) Constitución de Apatzingán.....	71
b) Constitución de 1824.....	74
c) Constitución de 1836.....	77
d) Bases orgánicas de 1843.....	82
e) Acta de reformas de 1847.....	88
f) Constitución de 1857.....	91

g) Constitución de 1917.....	96
h) Reformas al artículo 49 constitucional posteriores a 1917.....	107

Capítulo IV.- Funcionamiento del principio de división de poderes en México.

4. 1. Poder Legislativo.....	112
4. 1. 1. Atribuciones constitucionales del Poder Legislativo.....	113
4. 1. 2. Funciones administrativas que realiza el Poder Legislativo.....	122
4. 1. 3. Funciones jurisdiccionales que realiza el Poder Legislativo.....	137
4. 2. Poder Ejecutivo.....	142
4. 2. 1. Atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo.....	142

4. 2. 2. Funciones legislativas que realiza el Poder Ejecutivo.....	147
4. 2. 3. Funciones jurisdiccionales que realiza el Poder Ejecutivo.....	155
4. 2. 4. Extralimitación de funciones del Poder Ejecutivo.....	158
4. 3. Poder Judicial.....	165
4. 3. 1. Atribuciones constitucionales del Poder Judicial.....	170
4. 3. 2. Funciones administrativas que realiza el Poder Judicial.....	176
4. 3. 3. Funciones legislativas que realiza el Poder Judicial.....	182
Capítulo V.- Conclusiones.....	186
Bibliografía.....	195

INTRODUCCIÓN

EL JEFE DEL EJECUTIVO PRONUNCIÓ UN DISCURSO ANTE REPRESENTANTES DE LA CLASE OBRERA; EL PODER LEGISLATIVO APROBÓ EL PAQUETE DE REFORMAS FINANCIERAS; EL PODER JUDICIAL DICTÓ LA RESOLUCIÓN EN TORNO AL TEMA DEL ANATOCISMO...

Todos los días los diferentes medios informativos difunden este tipo de notas y pocas veces reflexionamos sobre el verdadero alcance de la división de poderes.

Desde el nivel de educación básica se le menciona a los alumnos que el principio de la división de poderes consiste en la existencia de un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial, sin que verdaderamente se haga un intento por profundizar en el tema.

Es entonces cuando surge la necesidad de analizar el concepto, la evolución y el funcionamiento del principio de división de poderes, el cual -al igual que en prácticamente todos los Estados modernos- se consagra en nuestra Constitución.

El principal objetivo de este trabajo es realizar un análisis jurídico-político de este principio, el cual se realizará de la siguiente manera.

En el primer capítulo se analizará de manera preliminar a los elementos del Estado, dedicándole especial atención al estudio del poder público del Estado, para de esta manera comenzar el estudio del principio de la división de poderes.

En el siguiente capítulo se entrará al estudio de la división de poderes, se intentará llegar a un concepto, explicar sus características, así como dilucidar la problemática que ha surgido en torno a este principio. En este capítulo también se analizarán las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional a cargo del Estado, las cuales se relacionan directamente con la división de poderes.

En el capítulo tercero se estudiará -en primer término- la evolución del principio de la división de poderes desde la antigüedad, para después ocuparse, en forma específica, de la evolución histórica de dicho principio en nuestro país, explicando de que manera se ha contemplado a la división de poderes en cada una de las constituciones que han existido a lo largo de nuestra historia, así como las modificaciones que ha tenido nuestra Constitución actual respecto al mencionado principio.

El capítulo cuarto tratará sobre el análisis relativo al funcionamiento de la división de poderes en nuestro régimen jurídico-constitucional actual. Se explicará la integración, el funcionamiento y las facultades de cada uno de los tres Poderes de la Unión, estudiando detenidamente aquellas funciones contenidas en nuestra Constitución que constituyan una excepción al principio aludido. Dentro de este capítulo se hablará también acerca del controvertido tema del enorme número de facultades y atribuciones que posee el titular del Poder Ejecutivo.

Por último, se realizarán una serie de observaciones y propuestas que se consideran necesarias para un mejor funcionamiento del principio de la división de poderes, el cual constituye hoy en día una de las principales instituciones del Derecho Constitucional.

Capítulo I

EL PODER DEL ESTADO DENTRO DEL MARCO DE LA TEORÍA POLÍTICA

1. 1. NOCIÓN DE ESTADO.

El ser humano es un ser social, es decir, es un ser que siempre ha tenido necesidad de relacionarse y de interactuar con sus semejantes para la realización de aquellas metas que todos tengan en común. Debido a esto, podemos afirmar que “los seres humanos, desde que aparecen sobre la Tierra hasta nuestros días y así en lo sucesivo, *viven en sociedad*”¹; es por esto que se considera que “la sociedad aparece como una reunión de seres humanos que integran un orden social superior, permanente, asentado sobre un territorio para alcanzar fines comunes, por medio de la acción recíproca o interacción social”². Sin embargo, con el paso de los siglos, las relaciones sociales han sido cada vez más complejas, por lo que ha sido necesaria la creación de diferentes formas para la organización de la sociedad.

¹ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa. México. 1994. pág. 33.

² *Ibidem*. pág. 34.

Sin duda alguna, la forma de organización social más importante en la actualidad es el Estado, y es aquí donde surge la siguiente pregunta: ¿Qué es el Estado?.

Un gran número de autores han intentado dar respuesta a la citada pregunta, pero en la actualidad la mayor parte de las definiciones referentes al Estado coinciden en los siguientes puntos:

a) Para que pueda considerarse a un Estado como existente, es necesario que dicho Estado se encuentre establecido dentro de un espacio geográfico determinado.

b) Dentro de dicho espacio geográfico se encuentra asentado, de manera permanente, un conjunto de personas, las cuales se mantienen unidas por diversos factores (raza, cultura, religión, idioma, etc).

c) El Estado debe de ejercitar sus acciones, imponiéndose sobre los demás grupos sociales que lo integren, y al mismo tiempo, al ejercitar dichas acciones no debe de existir ninguna intervención por parte de otros Estados.

d) Existe la necesidad de la existencia de una institución gobernante, la cual se encarga de establecer todas aquellas medidas tendientes a organizar la vida de la sociedad.

Estos puntos constituyen lo que comúnmente es llamado "*Elementos del Estado*", y es en base a dichos elementos como podemos mencionar las siguientes definiciones, todas ellas -a nuestra consideración- totalmente válidas, debido a que son las que mejor se adaptan a nuestro objeto de estudio:

I.- Según Héctor González Uribe, "*el Estado es:*

1. *una sociedad humana,*
2. *establecida permanentemente en un territorio,*
3. *regida por un poder supremo,*
4. *bajo un orden jurídico,*
5. *y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana".*³

II.- Francisco Porrúa define al Estado como "*una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes*".⁴

³ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa. México. 1992. pág. 162

⁴ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa. México. 1993. pág. 198.

III.- En opinión de Herman Heller *"el género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica y con respecto a todas las demás organizaciones es su calidad de dominación territorial soberana. En virtud de la soberanía y la referencia al territorio del poder estatal, todos los elementos de la organización estatal reciben su carácter específico"*.⁵

IV.- Para García Maynez el Estado suele definirse como *"la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"*.⁶

V.- Aurora Arnaiz define al Estado en los siguientes términos: *"para nosotros el Estado es una asociación política que dispone de una organización específica y sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el Derecho Positivo"*.⁷

La autora completa su definición, agregando que *"quedaría más completo el concepto si se dijera que el Estado es la sociedad política independiente y organizada"*.⁸

⁵ Heller, Herman. *Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica*. México. 1983. pág. 255.

⁶ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México. 1993. pág. 98.

⁷ Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1979.

pág. 44.

⁸ *Loc. Cit.*

VI.- Jellinek menciona el siguiente concepto jurídico de Estado: “*como concepto de derecho es, pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario*”.⁹ Con esta definición coincide Mario de la Cueva, quien explica el anterior concepto de la siguiente manera: “*Corporación quiere decir asociación humana personificada. Corporación territorial quiere decir agrupamiento humano personificado que vive en un territorio. Poder de mando originario significa soberanía*”.¹⁰

1. 2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.

Para comprender mejor las definiciones anteriormente citadas, es necesario hacer un análisis de cada uno de los elementos que integran al Estado.

La doctrina tradicional clasifica a los elementos del Estado en dos grupos: los elementos previos del Estado (territorio y población) y los elementos constitutivos (soberanía y poder).¹¹

⁹ Jellinek. G. *Teoría General del Estado*. Compañía Editorial Continental. México. 1958. pág. 147.

¹⁰ Cueva, Mario de la. *Teoría del Estado*. Berlin Valenzuela. México. 1961. pág. 29.

¹¹ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* p. 269 y sigs. y González Uribe, Héctor. *Op. Cit.* pág. 291.

1. 2 . 1. El Territorio.

El territorio tiene una gran importancia para la existencia del Estado, pues -como ya se ha comentado- es necesario que un grupo de personas se asienten de manera permanente sobre un espacio geográfico determinado para que de esta forma pueda surgir un Estado, además, como lo señala Serra Rojas, "*todo Estado debe poseer un territorio como supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio*".¹²

Pero el territorio no solamente cumple con la función de ser el lugar donde residen los habitantes de un Estado, sino que también es únicamente dentro de dicho espacio geográfico donde un Estado puede ejercitar sus propias leyes. Es por esta segunda característica por la cual Hans Kelsen afirma que el territorio constituye el "*ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado*".¹³ La opinión de Kelsen es muy cierta, pues un Estado solamente puede aplicar y ejecutar sus leyes dentro de su respectivo territorio.

¹² Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 330.

¹³ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM. México. 1988. págs. 246 y 247.

Desde un punto de vista normativo, el territorio del Estado tiene dos principios fundamentales: la *impenetrabilidad* y la *indivisibilidad*.

Según García Maynez la impenetrabilidad consiste en que "*en un territorio solo puede existir un Estado*"¹⁴, es decir, en un determinado territorio pueden existir numerosas agrupaciones sociales, pero únicamente puede existir una autoridad estatal. Jellinek afirma que existen varias contradicciones aparentes al principio de impenetrabilidad del territorio y enumera los siguientes casos:¹⁵

1.- Puede existir un *co-imperium* por virtud del cual dos o más Estados ejercitan simultáneamente su soberanía sobre un mismo territorio. Sin embargo esta situación acaba distanciando a los Estados co-soberanos, ya que ninguno de ellos puede incorporar a su respectivo territorio al territorio en cuestión, por lo cual el co-imperio termina siendo temporal.

2.- En las Federaciones existe una doble cualidad, pues en apariencia existe un doble ámbito espacial de validez de las leyes: las leyes locales (vigentes únicamente en el territorio del Estado miembro de la Federación) y las federales (vigentes en todo el Estado Federal). Sin embargo los Estados miembros de la Federación forman en su totalidad al Estado Federal, por lo que

¹⁴ García Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* pág. 98.

¹⁵ Jellinek, G. *Op. Cit.* págs. 323 y 324.

sus leyes locales se encuentran siempre subordinadas a lo establecido por el orden jurídico de la Federación.

3.- Mediante la celebración de un tratado puede un Estado autorizar a otro para realizar determinados actos de imperio dentro de su territorio; pero como dicho tratado es un acto celebrado libremente, no se afecta a la soberanía del Estado y el principio de impenetrabilidad conserva su vigencia.

4.- En los casos de ocupación o invasión militar, puede darse el caso de que el territorio de un Estado quede sustraído, en todo o en parte, del poder de éste. Por lo general esta situación persiste hasta que la ocupación termina, pero aún en el caso de que dicha ocupación adquiriera un carácter permanente el principio de impenetrabilidad no desaparece, ya que dentro del territorio ocupado desaparece el poder del Estado invadido, mismo que es suplantado por el poder del Estado ocupante.

El otro principio del territorio es el de la indivisibilidad, por virtud del cual el territorio -al igual que los demás elementos del Estado- no debe ser dividido.¹⁶

Todo Estado debe tener límites que lo separen de los demás Estados que lo rodean; dichos límites lo constituyen las fronteras, las cuales -según Serra Rojas- "*son las delimitaciones*

¹⁶ García Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* pág. 100.

*territoriales, naturales o artificiales, de un Estado o de cualquiera otra forma política".*¹⁷

Del concepto anterior se desprende que las fronteras son de dos tipos:

a) Naturales.- como pueden ser ríos, montañas, cordilleras, etc.

b) Artificiales.- constituidas por líneas imaginarias.

Pero en ambos casos, las fronteras son fijadas por la Constitución política de cada Estado o por convenios internacionales que celebran dos ó más Estados (tratados de límites).¹⁸

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el territorio cumple con dos funciones fundamentales:

a) Una función negativa como límite de competencia territorial en fronteras, espacio, mares, costas, tierras, frente a los otros Estados y dentro de la cual se ejerce el poder.¹⁹

¹⁷ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 331.

¹⁸ González Uribe Héctor. *Op. Cit.* pág. 297.

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 341.

b) Una función positiva, la cual consiste en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de su misión de servir al bien público temporal.²⁰

1. 2. 2. La Población.

Como anteriormente se había comentado, dentro de cada Estado existe un conjunto de personas asentadas dentro de un determinado territorio. Es por esto que la población es considerada como el elemento humano del Estado, pues, como afirma González Uribe, *“el Estado es, ante todo, una agrupación de hombres, o sea, de seres racionales y libres, dotados de un destino individual, propio, que trasciende al de cualquier colectividad”*.²¹

Pero si el Estado es una agrupación de personas, y si, a su vez, los seres humanos se encuentran distribuidos en la mayor parte de la superficie terrestre, surge la necesidad de determinar cuales son las causas por las que la población mundial se divide en diferentes grupos, formando así los diversos Estados que existen hoy en día, ya que no existe un Estado que abarque a toda la población mundial.

²⁰ González Uribe, Héctor. *Op. Cit.* pág. 297.

²¹ *Ibidem.* págs. 291 y 292.

Se han establecido una gran cantidad de criterios con el fin de tratar de explicar el reparto de la población entre los diversos Estados que existen, pero el más importante de todos es el de la *nacionalidad*.

El concepto de nacionalidad ha sido muy discutido dentro de la teoría, pero, según González Uribe, en torno a la idea de nacionalidad hay dos elementos fundamentales:

a) Físico-somáticos.- estos comprenden raza, lengua, costumbres, intereses económicos, etc.

b) Psíquicos-espirituales.- entre ellos se contemplan cultura, religión, recuerdos, tradiciones, voluntad de vivir en común, etc.

El citado autor continúa diciendo que la población puede ser concebida desde diversos puntos de vista: como sociedad, como población propiamente dicha, como pueblo y como nación, de tal manera que del análisis de cada uno de ellos tenemos:

“Sociedad es una unidad de relación de muchos hombres que se constituye sobre la interacción recíproca con contenido intencional común que se proyecta hacia un bien común, ordenado moralmente a todos los miembros. Población es el conjunto de seres humanos que habitan en un territorio, sin

*distinción de edad, sexo o condición socio-política. Pueblo es aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos. Nación es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua y con una vida y conciencia comunes. Intimamente ligado a éste último concepto está el de Nacionalidad, que es un carácter o conjunto de caracteres que afectan a un grupo de individuos y les dan afinidad”.*²²

1. 2. 3. La Soberanía.

Según Serra Rojas, la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado.²³

Se afirma lo anterior, debido a que el poder no sólo aparece dentro del Estado, sino que también existe en el interior de otros grupos sociales, como pueden ser la iglesia, los sindicatos, los partidos políticos, etc.

Sin embargo lo que distingue al poder del Estado es que dicho poder es *soberano*, es decir, es un poder *supremo*, lo cual equivale a ser el poder de mayor alcance y que está por encima de todos los poderes sociales.²⁴

²² González Uribe, Héctor. *Op. Cit.* pág. 295.

²³ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 399.

²⁴ Porrúa Pérez Francisco, *Op. Cit.* págs. 353 y 354.

Por lo anteriormente expuesto es necesario distinguir la soberanía del poder del Estado, pues ambos conceptos se encuentran estrechamente ligados.

Como ya se ha mencionado, hoy en día la mayor parte de autores de Ciencia Política consideran a la soberanía como una característica del poder del Estado, sin embargo hay otros autores que niegan esto. Tal es el caso de Jellinek, quien menciona que la soberanía no es nota esencial del poder del Estado; basa su afirmación poniendo como ejemplo la existencia de los Estados federales, por lo que establece la existencia de dos categorías de Estados: Estados soberanos y Estados no soberanos.²⁵ Complementando la afirmación de Jellinek, García Maynez menciona las diferencias que existen entre los Estados soberanos y los no soberanos, pues los Estados soberanos tienen la facultad de establecer sus propias normas jurídicas sin más límites que aquellos que el Estado se impone a sí mismo; en cambio, los Estados no soberanos, aunque también poseen la facultad de establecer sus propias leyes, dichas normas deben de tener su fundamento en el orden jurídico de la comunidad a la que pertenezcan dichos Estados²⁶ (por ejemplo: las constituciones locales y las leyes secundarias de los Estados miembros de una Federación deben dictarse conforme a los lineamientos que establezca la Constitución Federal).

²⁵ Jellinek. G. *Op. Cit.* págs. 396 a 399.

²⁶ García Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* págs. 104 y 105.

Según Jellinek, la soberanía del Estado moderno tiene dos aspectos: uno *negativo*, el cual consiste en "*la imposibilidad de limitar jurídicamente la propia voluntad, mediante un poder extraño, sea o no este poder el de un Estado*"²⁷, es decir, aunque en principio el Estado tiene un poder ilimitado, pues no existe otro poder superior al del Estado, es lógico que para un mejor funcionamiento el Estado se ponga a sí mismo determinados límites; pero en tal proceso de autolimitación no debe intervenir otra voluntad más que la del propio Estado que pretende autolimitarse. La soberanía presenta también un aspecto *positivo*, el cual consiste en "*la capacidad exclusiva que tiene el poder del Estado de darse, en virtud de su voluntad soberana, un contenido que la obligue, y en la de determinar en todas las direcciones su propio orden jurídico*"²⁸; este aspecto positivo implica que un Estado soberano tiene la capacidad de obligarse a sí mismo mediante sus propias normas jurídicas, pero también tiene la facultad de modificar estas normas, cuando lo considere conveniente.

Porrúa Pérez afirma que la soberanía presenta otros dos aspectos: un aspecto interno y un aspecto externo.²⁹

a) Al hablar de un *aspecto interno*, nos referimos a que el Estado detenta el poder máximo, el cual es la única fuerza social

²⁷ Jellinek. G. *Op. Cit.* pág. 393.

²⁸ *Loc. Cit.*

²⁹ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* págs. 354 y sigs.

interna organizada jurídicamente, que se impone a cualquier otro grupo social.

En los Estados democráticos el Estado se autodetermina y se autolimita, dejando una amplia esfera de acción a los particulares; en tanto que en los regímenes autoritarios la acción del Estado es ilimitada y en ocasiones opresiva.

Este aspecto interno de la soberanía ha ocasionado un profundo debate acerca de hasta donde debe llegar la acción del Estado.

En opinión de Porrúa Pérez, la soberanía tiene dos grandes limitantes que son el Derecho y el bien público temporal. En cuanto a la primera de estas limitantes, el poder soberano que corresponde al Estado en vista del bien público que le incumbe realizar tiene su fundamento derivado de esa finalidad, es decir, *“que fuera del bien público temporal, fuera de sus funciones encaminadas a lograrlo, el Estado ya no es soberano, porque ya no es competente”*.³⁰

Pero, a la vez, la competencia del Estado se encuentra delimitada por el marco impuesto, igualmente, por su fin específico, ya que el Estado no puede dar órdenes

³⁰ *Ibidem.* pág. 363.

incondicionadas, esto es, dar órdenes que no se encuentren sujetas a principios rectores.³¹

b) La soberanía tiene un *aspecto externo* cuando se refiere a las relaciones que tiene un Estado con otros Estados.

Pero si se dice que en el interior del Estado la soberanía se refiere al poder supremo que tiene el Estado, no es del todo exacto afirmar que un Estado tenga un poder soberano en el campo de las relaciones internacionales, pues dentro del Derecho Internacional la relación entre los Estados que forman la comunidad internacional deben darse dentro de un marco de igualdad. Kelsen hace referencia a este problema al mencionar que de acuerdo con la teoría que sostiene la primacía del Derecho nacional el Estado debe ser soberano, es decir, que el orden jurídico nacional es un orden sobre el cual no existe otro superior, es por esto que surge el problema para determinar si el orden jurídico internacional es o no superior al orden jurídico nacional, pues si se opta por la primera opción equivale a negar que un Estado es soberano. Por lo tanto Kelsen afirma que de acuerdo con la hipótesis de la primacía del Derecho nacional "*sólo un orden jurídico nacional y, por lo tanto un Estado, puede considerarse como soberano*".³²

³¹ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* págs. 415 y 416; Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* págs. 354 y sigs.

³² Kelsen, Hans. *Op. Cit.* págs. 456 y sigs.

Es por esto que cuando algunos autores hablan de soberanía externa, en realidad se refieren a la facultad que tiene un Estado para oponerse a la acción de cualquier otro poder internacional que trate de inmiscuirse dentro de su particular esfera política. Es por esto que a la soberanía externa -entendida como la facultad de no permitir la acción de otros Estados dentro de los asuntos internos- se le llama *Independencia*.

Por lo anterior podemos afirmar -completando la definición que nos da el maestro Serra Rojas- "*la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional*".³³

1. 2. 4. El poder como elemento del Estado.

Una vez que hemos explicado en que consiste la soberanía, es en este punto cuando se debe precisar que es lo que debemos entender como *poder del Estado*.

Etimológicamente la palabra poder proviene del latín "*posse*" y en su significado más general equivale a "*dominio*,

³³ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 399.

imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa".³⁴

Sin embargo esta definición no es suficiente, pues debe establecerse una clara diferenciación entre el poder en general y el poder del Estado, pues, según la definición general que ya se ha mencionado, el poder también se da dentro de otros grupos sociales. Para establecer esta diferenciación, Jellinek afirma que hay dos órdenes de poder: poder no dominante y poder dominante.

El poder no dominante de una asociación se caracteriza por *"serle posible dar órdenes a los miembros de la asociación, pero carece de fuerza bastante para obligar con sus propios medios a la ejecución de sus órdenes"*.³⁵ García Maynez menciona que una organización social que cuente con un poder no dominante carece de medios de coacción para hacer cumplir sus mandatos, pues las sanciones que dicha organización puede aplicar solamente tienen un carácter disciplinario; además, los individuos que sean miembros de estas organizaciones, están en libertad de abandonarlas en el momento que ellos decidan, sin poder ser sancionados por tal hecho; el autor cita como ejemplo de esto a la Iglesia Católica.³⁶

³⁴ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo II. Editorial Espasa-Calpe. Madrid. 1989. pág. 368.

³⁵ Jellinek. G. *Op. Cit.* pág. 349.

³⁶ García Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* págs. 102 y 103.

Jellinek afirma que “*el poder de dominación, por el contrario, es un poder irresistible. Dominar quiere decir mandar de un modo incondicionado y poder ejercitar la coacción para que se cumplan los mandatos*”.³⁷ Mediante este poder de dominación, la organización social tiene la facultad de obligar a sus miembros a cumplir sus mandatos mediante el uso de la fuerza, pues el incumplimiento de tales mandatos trae como consecuencia la aplicación de sanciones de carácter coactivo; además los miembros de una organización social que cuenta con un poder dominante no pueden abandonar dicha organización de una manera tan sencilla, pues un individuo solo puede renunciar a un Estado, sometiéndose al poder de otro Estado.

En base a la anterior clasificación del poder, podemos observar que el poder de dominación es el poder que únicamente puede poseer el Estado, pues para que el Estado pueda alcanzar su principal finalidad -que es el bien común- es necesario que el Estado sea obedecido por toda su población mediante el empleo de la fuerza que le confiere el poder que lo inviste, ya que no es posible que cada individuo coopere de manera voluntaria para que el Estado realice todas sus actividades, pues esta idea es solo una ilusión.³⁸ El Estado debe hacerse obedecer mediante la existencia de un poder o autoridad.

³⁷ Jellinek, G. *Op. Cit.* pág. 350.

³⁸ González Uribe, Héctor. *Op. Cit.* pág. 306; Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* pág. 297.

A pesar de ser dos términos estrechamente vinculados y que en ocasiones son considerados como sinónimos, se debe señalar la diferencia entre poder y autoridad:

a) El *Poder*, en su acepción general que ya hemos mencionado, se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o ejecutar una cosa.

b) *Autoridad* es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado.³⁹ Al respecto Heller afirma que el Estado debe preocuparse por “*la justificación moral de sus normas jurídicas*”, pues el poder del Estado será más firme mientras mayor sea el reconocimiento voluntario que le otorguen sus integrantes.⁴⁰

De lo anterior, se deduce que para que el Estado pueda hacerse obedecer por sus habitantes, es necesario que tenga *poder*, es decir, la facultad de hacer cumplir sus decisiones; y por otra parte, para que el Estado tenga poder es necesario que también tenga *autoridad*, esto es, que el poder que ostenta el Estado le sea reconocido por sus habitantes.

En términos generales, el poder se refiere a la fuerza física que tiene el Estado, a la facultad que tiene para coaccionar a quienes se nieguen a aceptar sus decisiones; por otra parte, al

³⁹ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 379.

⁴⁰ Heller, Herman. *Op. Cit.* págs. 261 y 262.

hablar de autoridad, nos referimos a la fuerza moral del Estado, al hecho de que la mayoría o la totalidad de los individuos aceptan someterse al poder del Estado, ya que lo reconocen y lo aceptan.

De esta forma, el poder y la autoridad se complementan entre sí: un Estado con autoridad, pero sin poder, es un Estado ineficiente que se dirige hacia la anarquía, así como un Estado con poder, pero sin autoridad, es un Estado opresor e ilegítimo, como en el caso de las dictaduras. Esta es la razón por la cual poder y autoridad son considerados como sinónimo, ya que no puede existir poder sin autoridad ni autoridad sin poder.

La titularidad del poder del Estado está a cargo de un grupo de personas, quienes tienen la facultad de hacer cumplir las determinaciones que tomen al resto de los habitantes del Estado; por su parte, el resto de la población acepta obedecer lo que le manda el grupo social que detenta el poder, ya sea por su propia voluntad, o bien, porque están siendo obligados a hacerlo. Se establece así la diferencia entre *gobernantes* y *gobernados*, pues mientras un grupo social detenta el poder y su función primordial es *mandar*, otro grupo social se limita a *obedecer* aquellas órdenes emitidas por la clase gobernante.

Cabe señalar que en la relación entre gobernantes y gobernados el derecho desempeña un papel fundamental, pues en

la actualidad los gobernantes no pueden hacerse obedecer mediante un simple mandamiento verbal -como sucedía en la antigüedad- sino que los mandatos de los gobernantes se manifiestan a través de las diversas normas que integran al orden jurídico del Estado, es decir, que toda orden o disposición que pretenda realizar un gobernante debe tener su fundamento en las leyes y en las demás disposiciones jurídicas existentes en el Estado, pues son estas normas jurídicas las que señalan también la sanción que trae como consecuencia el incumplimiento de las mismas. De esta manera los gobernantes emiten sus mandatos de acuerdo a lo establecido por el orden jurídico estatal, y a su vez, los gobernados cumplen tales mandatos porque saben que, de acuerdo con las normas jurídicas establecidas, el incumplimiento de dichos mandatos les traerá como consecuencia una determinada sanción, la cual también se encuentra señalada por el orden jurídico del estatal; es por esto que para Kelsen el poder del Estado no es otra cosa más que "*la validez y eficacia del orden jurídico nacional*"⁴¹, o, en otras palabras, Kelsen identifica al poder estatal con la eficacia del orden jurídico porque "*la representación de las normas jurídicas creadoras de sanciones determina la conducta de los individuos o ejerce sobre ellos una coacción psíquica*".⁴²

⁴¹ Kelsen, Hans. *Op. Cit.* pág. 302.

⁴² *Ibidem.* pág. 226.

El poder y la autoridad tienen dos tareas fundamentales con el fin de lograr gobernar al Estado: el Gobierno y la Administración.⁴³

I.- El Gobierno es la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Germán Bidart menciona que el Gobierno es el equivalente al poder como elemento del Estado cuando se manifiesta en el interior de la estructura estatal (poder *en* el Estado o *dentro* del Estado) y es "*el aparato o la estructura gubernamental en que el poder se encarna y hace visible con todos sus caracteres de supremo, de dominante, de coactivo*".⁴⁴

La función primordial del Gobierno es dar órdenes, pueden operar también las sugerencias, pero solo supletoriamente. Dichas órdenes no deben ser arbitrarias, pues hay que recordar que el principal fin del Estado es conseguir el bien público.

Las órdenes emitidas por el Gobierno pueden ser de dos tipos: pueden estar dictadas de una manera abstracta para todos o para determinado grupo, este es el caso de las leyes, los reglamentos, los decretos, etc.; o bien, dichas órdenes pueden estar dirigidas hacia una persona en particular, como en el caso de las sentencias y los laudos.

⁴³ Porrúa Pérez, Francisco, Op. Cit. págs. 299 y sigs.

⁴⁴ Bidart Campos, Germán. J. *El Poder*. Editorial Ediar. Buenos Aires. 1985. pág.

II.- La Administración es la actividad que realiza la autoridad de proveer, por medio de servicios, a la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público.

La principal diferencia entre Gobierno y Administración es que mientras la actividad del Gobierno se dirige hacia las personas, la actividad de la Administración se enfoca hacia las cosas; es por esto que la autoridad debe seleccionar cuidadosamente a aquellos bienes que a su consideración deban ser administrados, para posteriormente organizar los servicios encargados de administrar dichos bienes.

Al igual que en el Gobierno, en la Administración se debe tener en cuenta que al administrar los diversos bienes y servicios debe de perseguirse como único fin la realización del bien público.

El Estado encomienda las tareas de Gobierno y de Administración a diversos órganos especializados, pues como afirma Serra Rojas: *"la dirección del Estado es tan difícil que no podría afrontarla un solo ser humano o un pequeño grupo, se requiere de la acción de numerosas personas y entidades"*.⁴⁵

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 389.

Este reparto de tareas entre los diversos órganos del Estado es lo que ha dado origen al principio de división de poderes, el cual será analizado en el siguiente capítulo.

Capítulo II

ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

2. 1. DEFINICIÓN.

En el capítulo anterior, mencionamos que el Estado encomienda las tareas relacionadas con el poder público a determinados órganos, siendo esto la base del principio de la división de poderes.

Ahora bien, es necesario un concepto mediante el cual se establezca que es lo que debe entenderse por “*división de poderes*”.

Son muchos los autores que han escrito su opinión respecto a este principio, pero sin embargo son muy pocos los que han intentado explicar lo que es la división de poderes en sí misma.

Es por esto que a continuación mencionaremos las ideas de algunos autores sobre este principio, para analizarlas y

posteriormente tratar de establecer una definición sobre la división de poderes.

I.- Jorge Carpizo nos menciona que *"la idea vertebral del principio de la división de poderes estriba en que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece. Que el titular de alguno de los poderes no lo sea también de otro."*⁴⁶

El citado autor afirma que por lo general el poder se divide en tres ramas, las cuales son las siguientes:

- a) Legislativa.
- b) Ejecutiva.
- c) Judicial.

Cada una de estas ramas del poder debe de tener expresamente señalada en la Constitución su competencia, así como su respectivo titular.⁴⁷

⁴⁶ Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa. México. 1996. pág. 301.

⁴⁷ *Loc. Cit.*

Carpizo afirma que la base del principio de la división de poderes consiste en que el poder del Estado debe dividirse con el fin de que el poder público no sea ejercitado por una sola persona, pues esto acabaría con la libertad.

Es por esto que en base a la anterior idea el poder del Estado se ejerce en tres ramas, por lo cual se habla de un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial; pero la competencia de cada uno de estos Poderes, así como su respectivo titular solo pueden ser fijados por la propia Constitución.

II.- Ignacio Burgoa afirma que *“el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entres dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes “soberanos”, es decir, habría tres “soberanías”*

diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía."⁴⁸

Burgoa coincide con la opinión de Carpizo, en el sentido de que el poder del Estado no debe ser ejercido por un solo órgano o individuo, pues este hecho solo es propio de un régimen absolutista o dictatorial.

Es por esto que el poder público del Estado debe ser ejercido por órganos diferentes; dichos órganos son conocidos con el nombre de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Estos poderes no son independientes sino interdependientes, es decir, cada uno de estos poderes presenta una dependencia recíproca con los otros dos, pues decir que estos tres poderes del Estado sean independientes equivale a afirmar que cada uno de estos poderes son soberanos, cosa que es imposible, pues el autor menciona el principio que establece que la soberanía del Estado tiene unidad, es decir, la soberanía del Estado es única y por lo tanto indivisible; en consecuencia, el afirmar que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tienen independencia rompería este principio.

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. México. 1992. pág. 126.

III.- Para Rafael de Pina la división de poderes es “*el reparto de las atribuciones que corresponden al Estado entre órganos distintos, con el propósito de impedir que su concentración en uno solo de ellos lo incline a convertirse en tiránico, como sucede siempre en tal caso, según la experiencia de los siglos.*”⁴⁹

Esta definición coincide con las anteriores, en el sentido de que la división de poderes tiene como fin impedir que un órgano único asuma todas las funciones del Estado y pueda surgir un régimen tiránico.

Es por esto que es necesario que existan diferentes órganos, con el fin que toda las actividades que realiza el Estado les sean distribuidas.

IV.- Enrique Sánchez Bringas considera a la división de poderes como “*la tendencia a evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes*”⁵⁰

En este caso la división de poderes también tiene como finalidad evitar que el poder del Estado se “*concentre*”, es decir,

⁴⁹ Pina, Rafael de et Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México. 1993. pág. 253.

⁵⁰ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México. 1997. pág. 386.

que el poder público estatal se encuentre a cargo y sea ejercitado por unos pocos.

Esta concentración solo puede evitarse mediante el establecimiento de diversos órganos, los cuales tienen a su cargo todas aquellas atribuciones que le correspondan al Estado.

Es necesario que cada uno de estos órganos estatales tenga sus atribuciones debidamente delimitadas a través de una distribución equilibrada de las funciones públicas.

Al hablar de una “*distribución equilibrada*”, quiere decir que al hacer el reparto de las atribuciones del Estado entre estos órganos, se debe tener cuidado que ninguno de ellos pueda sobrepasar en importancia o en poder a los demás.

V.- Miguel de la Madrid opina lo siguiente respecto a la división de poderes: “*En torno a la concepción del Poder Público se constituyeron las partes orgánicas de las Constituciones modernas, distribuyendo competencias entre los diversos órganos del Estado; adscribiendo a cada uno de ellos las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; estableciendo entre los distintos departamentos del gobierno mecanismos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia. Todo ello, en busca del gobierno moderado y*

*limitado en donde la libertad humana pudiera quedar debidamente protegida.”*⁵¹

Según Miguel de la Madrid las constituciones en la actualidad incluyen al poder público en el capítulo referente a la cuestión orgánica del Estado, esto es, en el capítulo que se refiere a la estructura y organización de éste.

La constitución es el ordenamiento jurídico encargado de distribuir las funciones referentes al poder público entre los diversos órganos del Estado; dichas funciones pueden ser de tres tipos:

a) Legislativas.

b) Ejecutivas.

c) Jurisdiccionales.

Cada una de estas funciones del Estado es asignada a un órgano en particular; por lo que de esta manera existe un organismo encargado de la función legislativa, otro encargado de realizar la función ejecutiva y uno más que se ocupa de la función jurisdiccional.

⁵¹ Madrid Hurtado, Miguel de la. *Estudios de Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México. 1986. págs. 171 y 172.

Así también, la Constitución establece para estos poderes del Estado los siguientes tipos de mecanismos:

a) Mecanismos de separación.- los tres poderes del Estado -como ya se ha hecho referencia en las anteriores definiciones- deben de estar separados, con el fin de evitar que un solo órgano asuma varias o todas las funciones del Estado.

b) Mecanismos de control.- la constitución debe de establecer específicamente las facultades de cada uno de estos órganos estatales, para que así ninguno de estos pueda ejercitar o atribuirse más facultades que aquellas que le confiera la ley fundamental.

c) Mecanismos de colaboración.- la separación de estos poderes no debe ser absoluta, sino que es necesario que en ocasiones dichos órganos colaboren entre sí, para de esta forma hacer más eficiente la labor del Estado.

d) Mecanismos de mutua vigilancia.- es necesario que la constitución establezca este tipo de mecanismos con el fin de que cada uno de los poderes del Estado vigile la actividad de los otros y de a conocer las anomalías que en un momento dado pudiera encontrar.

Por último, de la Madrid coincide con todas las definiciones anteriores en el sentido de que el fin de la división de poderes es lograr que exista un gobierno que sea moderado, limitado y que además pueda asegurar la libertad de sus habitantes.

VI.- Daniel Moreno coincide con las opiniones de Burgoa y de la Madrid, pues menciona que *“en el constitucionalismo moderno, los diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se da la unidad de poder y al mismo tiempo la diferenciación de funciones.”*⁵²

En este caso Daniel Moreno coincide con Burgoa en el sentido de afirmar que el poder del Estado tiene una unidad y por lo tanto no puede ser dividido.

También coincide con la opinión de Miguel de la Madrid al mencionar que en el Estado se da la diferenciación de funciones, es decir, el Estado distribuye sus funciones entre sus diferentes órganos.

De todas las opiniones anteriores, nos encontramos con los siguientes puntos en común:

1º.- El fin primordial de la división de poderes es garantizar la libertad de los individuos, evitando que una sola persona o

⁵² Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1993. pág. 373.

institución acapare todo el poder público y que de esta manera el Estado no se convierta en un régimen tiránico.

2°.- Mediante el principio de división de poderes el Estado distribuye equitativamente sus funciones entre sus diferentes órganos.

3°.- Los órganos encargados del ejercicio del poder público del Estado no están totalmente separados, sino que interactúan recíprocamente; sin embargo, cada uno de ellos tiene su competencia delimitada y el tipo de funciones que realiza son, en esencia, diferentes a las funciones de los otros órganos.

4°.- La división de poderes está contemplada en la constitución⁵³, pues es este ordenamiento jurídico el encargado de establecer cuales serán los órganos en los que se deposita el poder público del Estado; así también, se encarga de establecer las cuestiones relativas a la competencia y a los titulares de dichos órganos.

De esta manera, respecto a este principio de división de poderes, podemos afirmar lo siguiente:

LA DIVISIÓN DE PODERES ES AQUEL PRINCIPIO PLASMADO EN LA CONSTITUCIÓN EN VIRTUD DEL CUAL

⁵³ En el caso de nuestro país, el principio de la división de poderes se encuentra plasmado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna.

EL ESTADO DISTRIBUYE LAS FUNCIONES RELATIVAS AL PODER PÚBLICO ENTRE SUS DIFERENTES ÓRGANOS; CADA UNO DE LOS CUALES DEBERÁ EJERCITAR ÚNICAMENTE LAS FUNCIONES QUE EXPRESAMENTE SE LE HAYAN ASIGNADO CON PLENA AUTONOMÍA, PERO SIN QUE DEJE DE EXISTIR UNA COLABORACIÓN CON LOS DEMÁS ÓRGANOS ESTATALES; TODO ESTO CON EL FIN DE EVITAR QUE EL PODER PÚBLICO SE CONCENTRE EN UN SOLO ÓRGANO O INDIVIDUO Y EL ESTADO SE CONVIERTA EN TIRÁNICO, GARANTIZANDO ASÍ LA LIBERTAD DE LOS GOBERNADOS.

2. 2. PROBLEMÁTICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

De lo anteriormente expuesto, podemos notar que el principio de la división de poderes presenta dos problemas fundamentales:

a) El relativo a la cuestión de hasta en que grado es conveniente que los poderes u órganos del Estado se encuentren divididos, es decir, la polémica en torno de si la división de poderes debe ser absoluta, o bien, si este principio puede tener cierta flexibilidad.

b) El problema relativo a la denominación que se le ha dado, esto es, si es o no impropio afirmar que a este principio se le deba llamar de “*división de poderes*”.

1.- Respecto al primero de estos problemas es prácticamente unánime la opinión de los diferentes autores que tratan este principio: es necesario que los diversos órganos o poderes del Estado colaboren entre sí.

Carpizo menciona que el principio de división de poderes opera más bien como una “*colaboración y coordinación*” entre los poderes, con el objeto de llevar a cabo en la mejor forma la marcha del gobierno. Es por esto que la Constitución establece la colaboración entre las distintas ramas del poder, esto es, establece la forma en que colaborarán entre sí los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.⁵⁴

La razón de ser de dicha colaboración nos la explica más claramente Jorge Sayeg, al afirmar que no hay posibilidad de que se pueda adoptar una absoluta división de poderes, debido a que “*los Estados son organismos y no mecanismos*”, además porque el hacerlo se opondría a la dinámica de la vida social y del derecho; es por esto que se ha tenido que atemperar este principio, por lo que de división ha pasado a ser simplemente “*distinción*” de poderes; y que sin perder su función de limitarse

⁵⁴ Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* págs. 301 y 452.

recíprocamente, asegura la eficaz marcha del Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza.⁵⁵

En efecto, es necesario que los diferentes poderes u órganos del poder del Estado colaboren entre sí para poder lograr un mejor desempeño del Estado, pues si cada poder realizara sus funciones de una manera totalmente independiente el Estado no podría ejercer sus funciones en una forma adecuada. Respecto a este punto, es muy importante la opinión de Miguel Lanz Duret, quien afirma lo siguiente:

“No puede aceptarse ya la existencia de tres Poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un Poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos, porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de la unidad del Estado. Y esta unidad no puede ser garantizada más que a condición de que entre la multiplicidad de autoridades y la especialización de las competencias de cada una de ellas, resulte la organización del Estado combinada de tal manera que tenga como resultante una voluntad unitaria.

⁵⁵ Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1987. pág. 234.

Es preciso, por lo tanto que si se pretende separar los Poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios.

En nuestro gobierno los tres órganos del Estado o Poderes como los designa la Constitución, no desempeñan sus funciones de manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando, por decir así, sus atribuciones en muchos aspectos y procurando por medio de la cooperación continua y recíproca de los mismos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno.”⁵⁶

El anterior punto de vista nos parece muy acertado, pues si cada uno de los poderes fuera totalmente independiente respecto de los otros, las decisiones que pudiera llegar a tomar alguno de ellos podrían resultar contradictorias respecto de las decisiones de los otros poderes, lo cual ocasionaría la paralización de la actividad estatal. Por esta causa nunca se ha podido aplicar el principio de división de poderes de manera absoluta, pues aún en los regímenes que lo han intentado aplicar, se ha tenido que modificar este principio; pues como afirma José de Jesús Orozco Henríquez: “*La praxis política y de gobierno, fue desbaratando*

⁵⁶ Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Compañía Editorial Continental, S. A. México. 1982. págs. 103 y 105.

paulatina e implacablemente la rígida división de poderes y convirtiéndola en una decidida colaboración." ⁵⁷

Es por lo anterior que en la actualidad la mayor parte de los autores sostienen que es imposible que se pueda dar una división rígida entre los poderes del Estado; por lo que más que una división de poderes, lo que realmente existe es una distinción, colaboración o coordinación entre los mismos. ⁵⁸

Para poder darle cierta flexibilidad a la división de poderes, las constituciones han establecido una serie de temperamentos y excepciones a este principio.

a) Se conocen como *temperamentos* a aquellos dispositivos que establece la Constitución por los cuales es necesaria la intervención de dos o más poderes para la validez de un determinado acto. Sánchez Bringas menciona que les llama precisamente temperamentos a dichos dispositivos porque vienen del vocablo "*temperar*", el cual significa: atemperar, templar o disminuir el exceso de una cosa ⁵⁹, en este caso lo que se pretende disminuir es la rigidez de la división de poderes.

⁵⁷ Ensayo aparecido en la obra *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomo I (Doctrina). Miguel Ángel Porrúa. México. 1985. pág. 642.

⁵⁸ Además de los anteriores autores; *Vid.* Moreno, Daniel. *Op. Cit.* pág. 378; Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.* págs. 561 y 562; Tena Ramirez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1996. pág. 219.

⁵⁹ Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* págs. 391 y 399.

b) Según Sayeg Helú las *excepciones* se dan cuando en determinadas ocasiones se otorga a algún poder ciertas facultades que no son peculiares de él, o, en otras palabras, que materialmente no le corresponden.⁶⁰

2. 2. 1. ¿División de poderes o funciones del Estado?

Sobre la denominación del principio de división de poderes, se han dividido las opiniones al respecto.

Cuando Montesquieu creó este principio, mantuvo la idea de que el poder del Estado debía dividirse en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el fin de que dicho poder no estuviera en manos de un solo individuo.

Sin embargo, con el tiempo muchos autores han impugnado esta teoría, pues si el poder o voluntad del Estado debe estar encima del poder de los demás grupos sociales, entonces el poder estatal es único, por lo que no puede dividirse.

Esta idea es corroborada por Sánchez Bringas, al afirmar que la potestad pública es una e indivisible, en consecuencia es falso que se pueda producir la división del poder; lo único que se

⁶⁰ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.* pág. 234.

presenta es una *distribución de funciones* entre los órganos de la potestad pública.⁶¹

Carpizo, a su vez, nos dice que efectivamente las críticas a la teoría de Montesquieu han sido demoledoras, pues hoy en día se considera que el poder público es indivisible y que lo único que se puede dividir son las funciones, facultades o el ejercicio del poder, por lo que las ideas modernas se inclinan no hacia la división o separación de poderes, sino hacia una "*colaboración de funciones orientadas hacia un fin común*".⁶²

Sayeg Helú afirma que lo único que se sigue adoptando de la división de poderes es la clásica denominación, pues lo que nos presenta nuestra Ley Fundamental es más bien una separación de funciones con poderes coordinados y complementándose entre sí.⁶³

Pero si realmente no existe una división de poderes ¿Cómo es posible que todavía se siga hablando de su existencia?

Emilio Fernández Vázquez nos dice que la expresión "*división de poderes*" está viciada de falsedad, pero dada la tradicional utilización de dicha expresión, puede ser empleada

⁶¹ Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* pág. 391.

⁶² Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Editorial Porrúa. México. 1997. pág. 187.

⁶³ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.* pág. 234.

para señalar el fenómeno de la *separación o distribución de las funciones* de ese poder único.⁶⁴

Efectivamente, se sigue hablando de una división de poderes más que nada debido a la costumbre, ya que prácticamente la totalidad de las constituciones siguen la tesis clásica de Montesquieu, y nuestra Carta Magna no es la excepción, ya que el artículo 49 en su parte conducente dispone lo siguiente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”

Burgoa sostiene también esta idea, pues menciona que *“pese a la nítida distinción que existe entre poder público y órganos de autoridad a quienes se confían las funciones que comprenden, nuestra Constitución incurre en graves confusiones entremezclando ambos conceptos con mengua de la pureza técnico-jurídica. Así, en algunos preceptos emplea el término*

⁶⁴ Fernández Vázquez, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*. Editorial Astrea. Buenos Aires. pág. 256.

“poder” en su significación correcta y en otros imputándolo al órgano al que su ejercicio se encomienda.” ⁶⁵

En base a lo anterior podemos observar que es en virtud de la costumbre por la cual la Constitución habla de “*Poderes*” cuando en realidad se refiere a los órganos encargados del ejercicio del poder del Estado; es por esto que cuando la Constitución menciona al Poder Legislativo, en realidad se está refiriendo al Congreso de la Unión; o bien, si menciona al Poder Judicial, en realidad se está refiriendo a los Tribunales Federales. Sin embargo nuestra Constitución aparentemente incurre en una contradicción, pues el artículo 122, en su primer párrafo, menciona lo siguiente:

“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local...”

El artículo 122 ha creado confusión respecto a que si existe o no una diferencia entre Poderes y órganos del Estado; pero, reiterando lo anterior, se puede afirmar que no existe diferencia entre la expresión “*Poderes*” y la de “*órganos*” del Estado, pues ambas expresiones tienen el mismo significado. Hacia esta opinión se inclina Germán Bidart, quien menciona que entre los

⁶⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 9ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994. pág. 582.

diversos sentidos que admite, la palabra “*poderes*” es el equivalente a cada uno de los órganos del poder.⁶⁶

En este orden de ideas podemos concluir que si bien la teoría de la división de poderes sigue teniendo validez, la misma tiene una denominación impropia, pues es cierto que el poder del Estado no puede ser dividido, pues lo que en realidad sucede es que el Estado distribuye las funciones relativas al poder público entre los órganos creados para tal fin; por lo que en consecuencia más que hablar de una división de poderes, se debería hablar de una “*distribución de funciones relativas al poder público*”.

Sin embargo se sigue llamando a este principio con el nombre de división de poderes debido a la costumbre que ha sido impuesta a lo largo de los años, y existen autores que consideran que el llamar “*poderes*” a los órganos a los que ya nos hemos referido no es del todo erróneo. Tal es la opinión de Jorge Reyes Tayabas, quien menciona lo siguiente:

“Debemos entender que como el Poder se ejerce por órganos que representan al pueblo, el Poder se ve personificado en estos y a ello se debe que a dichos órganos se les designe como Poderes. Se trata de una forma de expresión que no está reñida con la gramática porque ésta acepta el tropo -la figura que se refiere al uso de las palabras en sentido figurado- una de

⁶⁶ Bidart Campos, Germán. *J. Op. Cit.* pág. 36.

*cuyas formas consiste, entre otras posibilidades, en denominar a la cosa por alguna de sus obras o por alguna de sus funciones”.*⁶⁷

2. 2. 2. Funciones del Estado.

Según Serra Rojas *“se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad”.*⁶⁸

Si el Estado distribuye las funciones relativas al poder público entre sus diversos órganos, debemos establecer cuales son dichas funciones.

Existen autores que afirman que las funciones del Estado son dos, las cuales son la función administrativa y la función legislativa; otros afirman que dichas funciones son cuatro: legislativa, jurisdiccional, administrativa y gubernativa.

Sin embargo, la mayoría de los autores modernos establecen una división tripartita de las funciones del Estado, esto es, existe una función legislativa, una función administrativa y una función jurisdiccional; es por esto que -siguiendo algunas ideas sobre en

⁶⁷ Reyes Tayabas, Jorge. *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*. Editorial Themis. México. 1996. pág. 77.

⁶⁸ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* pág. 558.

torno a dichas funciones- ⁶⁹ trataremos de establecer la naturaleza de cada una de ellas.

A) Función Legislativa.

A través de esta función el Estado crea aquellas normas que son necesarias para regular la conducta de los individuos, así como para establecer la estructura social y política del Estado.

El Estado encomienda principalmente y por regla general esta función al Poder Legislativo, aunque -como ya se ha mencionado- en ocasiones la propia Constitución -a manera de excepción- puede establecer funciones o facultades de carácter materialmente legislativo o cuasi legislativo a los Poderes Ejecutivo y Judicial.

La función legislativa tiene como acto típico a la ley, la cual puede ser definida como una manifestación de voluntad que tiene como finalidad producir una situación jurídica general.

La ley tiene las siguientes características:

1ª Es una norma abstracta e impersonal.

⁶⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 1997. págs. 37 y sigs; Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* págs. 566 y sigs.

2ª Es una norma general y permanente.

3ª Es un acto regla, creador de situaciones jurídicas generales.

4ª Es una norma obligatoria, es decir, la ley debe ser cumplida por todos aquellos que se encuentren dentro de la situación fijada por la misma.

5ª Es un acto imperativo, pues el Estado impone la obligación de someterse a la ley, estableciendo la sanción como un mecanismo para asegurar su debido cumplimiento.

6ª La sanción puede ser de naturaleza diversa, ya que en algunos casos puede ser la pérdida de la libertad o de determinados derechos, en otros puede ser una sanción de carácter pecuniario y en otros la sanción puede traer como consecuencia la invalidez del acto que haya contrariado a ley.

A pesar de su obligatoriedad y de su carácter coactivo, la ley debe estar acorde al orden jurídico existente y, sobre todo, ajustarse a la Constitución.

Sin embargo, debido a que la Constitución también tiene las mencionadas características de la ley, se ha afirmado que la función legislativa puede ser de dos tipos:

a) Función Legislativa Constituyente.- tiene como fin dictar una nueva Constitución, y por lo general se encomienda dicha función a un órgano distinto del Poder Legislativo, el cual es denominado "*Poder Constituyente*".

b) Función Legislativa Ordinaria.- su finalidad es dictar las normas a las cuales ya nos hemos referido.

B) Función Administrativa.

Esta función es encomendada esencialmente al Poder Ejecutivo, aunque en ocasiones el Poder Legislativo y el Judicial también realizan funciones de carácter materialmente administrativo.

A diferencia de las demás funciones del Estado, no resulta fácil determinar cual es el alcance de la función administrativa.

La función administrativa ha sido llamada por algunos autores función ejecutiva, debido a que es realizada esencialmente por el Poder Ejecutivo, al cual se le atribuye como principal tarea ejecutar las leyes. Sin embargo esta denominación es incorrecta, ya que resulta demasiado extensa, pues ejecutar la ley no solo es característica de la función administrativa, sino también de la jurisdiccional.

Por otra parte, ya hemos mencionado que otros autores sostienen la necesidad de que se considere la existencia de una cuarta función del Estado, la cual es llamada función gubernativa. Esta afirmación tampoco la consideramos correcta, pues como también hemos mencionado, el gobierno y la administración son dos elementos del poder público del Estado que se encuentran estrechamente ligados entre sí; por lo cual el Poder Ejecutivo tiene un doble aspecto: de Gobierno o Poder Político y de Poder Administrativo.

Sin duda, el aspecto más importante que abarca la función administrativa es el referente a la llamada "*facultad reglamentaria*", misma que se refiere a la atribución que la Constitución le confiere al titular del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos cuya función es facilitar y hacer posible la ejecución de las leyes.⁷⁰; en nuestro país la facultad reglamentaria se encuentra señalada en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, la cual establece que es facultad del Presidente de la República promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*. Cabe señalar que las cuestiones relativas a la facultad reglamentaria serán analizadas con mayor amplitud en el capítulo cuarto de esta tesis.

⁷⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1994. pág. 1414.

En todo caso, la función administrativa presenta tres características fundamentales:

1ª La función administrativa también se encuentra subordinada al orden jurídico, pero ante todo debe estar subordinada a la ley.

2ª Mientras que la función legislativa crea una situación jurídica general, la función administrativa tiene como fin crear situaciones jurídicas concretas e individualizadas.

3ª En esta función la autoridad por lo general actúa de oficio y con iniciativa para actuar, es decir no se requiere de un conflicto o controversia para que el Estado realice esta función.

C) Función Jurisdiccional.

Como regla general y salvo las excepciones que la propia Constitución establece, la realización de la función jurisdiccional corre a cargo de los tribunales federales, es decir, del Poder Judicial Federal.

La función jurisdiccional del Estado tiene entre sus principales características:

1ª Es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y a la ley.

2ª La función jurisdiccional supone en primer término, una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas que pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un hecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

3ª Se manifiesta como la aplicación de la ley de manera imparcial en todos aquellos conflictos puestos a su consideración y que sean de su competencia. Al igual que la función administrativa, es una actividad de ejecución de las leyes.

4ª El juez o el órgano juzgador siempre necesitará el requerimiento de las partes en conflicto para actuar.

5ª Su finalidad es cuidar el mantenimiento del orden jurídico, así como restablecerlo cuando sea violado.

2. 2. 3. Clasificación de las funciones del Estado.

De lo anteriormente expuesto surge la razón por la cual se ha establecido la existencia de tres órganos denominados Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y es porque a cada uno de ellos -en esencia- le es encomendada la realización de cada una de estas tres funciones; es decir, por regla general el Poder Ejecutivo realiza funciones de carácter administrativo, el Poder Legislativo realiza actos Legislativos y el Poder Judicial realiza actos jurisdiccionales.

Sin embargo, también hemos hecho referencia a las excepciones y temperamentos del principio de la división de poderes, y es aquí donde es necesario establecer un criterio que nos permita determinar en que caso un acto de alguna autoridad puede ser administrativo, legislativo o jurisdiccional.

En forma prácticamente unánime, la teoría ha establecido una clasificación para determinar las funciones del Estado.⁷¹

Dicha clasificación establece dos criterios para diferenciar las funciones del Estado:

⁷¹ Vid. Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* pág. 188; Fraga, Gabino. *Op. Cit.* pág. 29; Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1983. pág. 160; y Moreno, Daniel. *Op. Cit.* págs. 380 y 381.

A) Desde el punto de vista formal.

Este criterio formal -llamado también de la formalidad- atiende al carácter del órgano que emite la función, pero sin tomar en cuenta la naturaleza del acto en sí.

Por lo tanto, podemos afirmar que esta clasificación adopta un criterio formal, subjetivo u orgánico.

Esta clasificación no presenta mayor problema, pues según este criterio formal, todas las funciones que realiza el Poder Ejecutivo serán administrativas, aquellas funciones que realice el Poder Legislativo serán legislativas y las que realice el Poder Judicial serán jurisdiccionales.

Sin embargo este criterio resulta ser muy simplista, pues no se puede determinar la clase de una función del Estado tomando en cuenta únicamente al órgano que la ejecuta.

B) Desde el punto de vista material.

Según este punto de vista material -también llamado de la materialidad- para determinar las funciones del Estado se debe analizar la naturaleza intrínseca del acto, independientemente del órgano que lo haya emitido.

Al contrario del punto de vista formal, esta clasificación adopta un criterio objetivo o material.

Como ejemplo de lo anterior tenemos el caso de los reglamentos que expide el Poder Ejecutivo, pues a pesar de que formalmente son actos administrativos, materialmente son actos legislativos, pues a pesar de tener menor jerarquía que una ley, se trata de normas generales, impersonales y abstractas.

Este criterio material exige un mayor estudio, así como un más cuidadoso análisis de las funciones que realiza cada Poder.

Cabe hacer notar que si en la mayoría de los casos las funciones de cada Poder coinciden en el aspecto formal y en el material, en determinados casos no es así, y en ocasiones un determinado acto de autoridad, desde este punto de vista material, puede no tener bien definida su esencia o naturaleza, dando lugar a confusiones.

Es por esto que es menester hacer un estudio cuidadoso de las funciones que la Constitución atribuye a cada uno de los Poderes, especialmente de aquellas funciones que no coinciden en el aspecto formal y material.

Capítulo III

EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

3. 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS GENERALES.

No es posible analizar la evolución de este principio en nuestro país sin antes haber hecho mención a la forma en que surgió la teoría de la división de poderes. Es por esto que a continuación haremos una breve reseña de los principales antecedentes que sirvieron para el surgimiento del principio de la división de poderes.

Las primeras civilizaciones tuvieron como característica común el hecho de estar gobernadas por un monarca; este monarca por lo general llegaba al poder por la vía hereditaria y era visto como un ser divino al ser considerado como un enviado o representante de los dioses.

Debido a este hecho el monarca ejercitaba el poder de una manera absoluta y sus funcionarios simplemente se limitaban a obedecer y a realizar sus órdenes, por lo que a esta época

histórica suele ser denominada como “*Estado despótico*” o “*Estado teocrático*”.⁷²

No obstante podemos decir que las primeras ideas relativas a la división de poderes aparecen en la Grecia clásica con Aristóteles, quien en su obra “*La Política*”, afirmaba que en todo gobierno existen tres elementos:

a) La Asamblea Popular.- se encargaba de determinar sobre la guerra y la paz, la celebración de tratados, la elaboración de leyes, imposición de la pena de muerte, responsabilidad de magistrados, destierro e incautación.

b) Las Magistraturas.- se encargaban de aquellas funciones que daban derecho a deliberar, a disponer y a preceptuar sobre ciertas cosas. Las funciones realizadas por estas magistraturas eran el equivalente a las funciones de carácter administrativo.

c) Los Tribunales.- estos tribunales podían ser de varios géneros, según la materia que les correspondiera conocer.⁷³

⁷² Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* pág. 49.

⁷³ González González, María de la Luz. “El Principio de División de Poderes y el Artículo 49 Constitucional”, *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa. México. 1992. págs. 185 y sigs.

Durante la época de la república romana, Polibio afirmaba que del análisis de la Constitución republicana del siglo II a. C. se podían encontrar tres formas de gobierno, las cuales se encontraban armonizadas de tal manera que era imposible determinar si dicha Constitución era monárquica, aristocrática o popular, debido a que por los Cónsules podía ser una monarquía, por el Senado una aristocracia y por la participación del pueblo podía ser una República, por lo que en consecuencia esto daba lugar a una forma de gobierno mixta, en la que estos tres órganos dependían recíprocamente uno del otro.⁷⁴

Con las ideas de Polibio coincidió también Cicerón, quien afirmaba que era necesario que cada una de estas formas de gobierno estuvieran equilibradas, pues de lo contrario la monarquía degeneraba en tiranía, la aristocracia en una oligarquía y la república en anarquía.

Durante la Edad Media el creciente poder de los reyes ocasionó el surgimiento del absolutismo en el que la voluntad del monarca no tenía límites; sin embargo durante este periodo nos encontramos con Marsilio de Padua, quien en su obra "*El Defensor Pacis*", a pesar de que intentaba justificar el absolutismo, afirmaba que el depositario original de la facultad de hacer las leyes era el pueblo, y que a su vez, la autoridad ejecutiva -a cargo del monarca- dependía directamente de la

⁷⁴ González Uribe, Héctor. *Op. Cit.* pág. 621.

autoridad legislativa; respecto a las demás funciones del Estado le corresponden en primer lugar al legislador y secundariamente al Poder Ejecutivo, y si el Ejecutivo se desvía de sus funciones originales, éste podrá ser corregido y aún depuesto por el Legislativo.

Nicolás Maquiavelo retomó las ideas de Polibio y de Cicerón al afirmar que existen tres formas clásicas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia. Maquiavelo sostenía que el Estado debía adoptar estas tres formas de gobierno de una manera equilibrada, pues si el Estado se limita a adoptar exclusivamente una sola de estas tres formas, su gobierno sería inestable o de poca duración.⁷⁵

Sin duda alguna uno de los más importantes precursores del principio de división de poderes fue John Locke, quien en su obra *"Ensayo sobre el gobierno civil"* menciona por primera vez la existencia de varios poderes dentro del Estado. Según Locke existen tres poderes, los cuales son:

a) Poder Legislativo.- es aquel poder que señala la manera en la cual debe emplearse la fuerza de la comunidad política y la de sus miembros; por esta razón este es el poder supremo, al cual deben sujetarse los demás poderes y que debe depositarse en

⁷⁵ Burgoa Orihuea, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. pág. 588.

manos de varias personas, quienes tendrán la facultad de hacer las leyes.

b) Poder Ejecutivo.- es aquel poder encargado de aplicar y ejecutar las leyes durante la vigencia de las mismas.

c) Poder Federativo.- este poder es el encargado de las facultades de declarar la guerra, de concertar alianzas y de celebrar tratados con las potencias extranjeras.

Pero el que perfecciona el principio de la división de poderes es Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, quien aborda esta teoría en su obra "*Del Espíritu de las Leyes*".⁷⁶

En el capítulo VI del libro XI de la obra antes citada, Montesquieu, influenciado por Locke, también apoya la idea de la existencia de tres poderes, los cuales son:

a) El Poder Legislativo en virtud del cual el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias y definitivas, encargándose también de derogar las leyes existentes.

b) El Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes mediante el cual el Estado hace la paz y la guerra, envía y

⁷⁶ Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1984. págs. 187 y sigs.

recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones.

c) El Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil por virtud del cual se castigan los delitos y se juzgan aquellas diferencias surgidas entre los particulares; este último poder es conocido también con el nombre de *Poder Judicial*.

Montesquieu mencionaba la necesidad de que existiera un equilibrio entre estos Poderes con el fin de garantizar la libertad de los individuos, ya que toda autoridad que se encuentre investida de un poder tiende a abusar del mismo.

Por esta razón el poder debe limitar al poder, separando sus funciones y entregándoselas a tres órganos distintos los cuales se denominan Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es necesario -para conseguir un equilibrio- que a cada uno de estos poderes se le combinen, moderen y regulen sus respectivas facultades, darle un peso a cada una para que pueda resistir a las otras. Es por esto que se considera que la teoría de Montesquieu constituye un sistema de *frenos y contrapesos*.

Montesquieu afirmaba que estos tres Poderes debían estar separados, es decir, debían estar en manos de diferentes

personas, pues todo se perdería si el mismo hombre o cuerpo de hombres ejercieren los tres poderes. Para apoyar esta afirmación, Montesquieu exponía las siguientes razones:

1ª.- Los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben estar separados, pues de otra forma los encargados del Poder Ejecutivo podrían orientar la ley en un determinado sentido, de acuerdo a sus intereses personales.

2ª.- Es necesario que se separe al Poder Legislativo del Judicial, pues de lo contrario el juez sería también legislador y podría cambiar la ley a su arbitrio en el momento en que tuviera que aplicarla.

3ª.- También debe separarse al Poder Judicial del Ejecutivo, pues si una persona reuniera ambas facultades durante la ejecución de la ley podría deformar la trascendencia de la misma mediante sentencias tendenciosas y arbitrarias, según su propio interés.

La influencia del pensamiento de Montesquieu ha sido indudable, pues desde un principio la teoría de la división de poderes fue adoptada inmediatamente en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, así como en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, y de esta manera ha sido gradualmente

incorporada a todas aquellas constituciones que fueron surgiendo desde finales del siglo XVIII, por lo que hoy en día el principio de la división de poderes es adoptado en prácticamente la totalidad de los Estados en el mundo.

3. 2. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN NUESTRO PAÍS.

3. 2. 1. Época Prehispánica.

Por razones más que nada históricas consideramos oportuno hacer una breve referencia a la forma en que era ejercido el poder político en nuestro país en las épocas anteriores al surgimiento del principio de la división de poderes, es decir durante los periodos prehispánico y colonial.

Durante el periodo prehispánico surgió un gran número de culturas, todas ellas con una organización política y social totalmente diferente, por lo que nos ocuparemos de estudiar el antecedente histórico más próximo al Estado mexicano: el imperio azteca.

El imperio azteca era gobernado por un rey o emperador llamado *tlatoani*, cuya autoridad era absoluta (tlatoani proviene del verbo *tlatoa* que significa hablar, por esto el tlatoani era el

único que hablaba o mandaba y los demás debían callar y obedecer).

El tlatoani era auxiliado por diversos funcionarios, el primero de estos era el *tlacochcacatl* quien era un ministro de la guerra; seguían el *tlacaelel* o encargado de la justicia y juez superior en asuntos civiles y el *teotecuhtli* o encargado del culto.⁷⁷

Existían diversos funcionarios civiles, siendo el que ocupaba el primer lugar después del rey el *cihuacoatl*, cuyas funciones eran predominantemente judiciales; otros funcionarios judiciales eran el *exhuahuacatl* y el *tlilancalqui*; los encargados de la ejecución de las sentencias eran el *cuauhnochtli* y el *huitzanahuatl*. El *atempañecatl* era el encargado de los lagos, de prevenir las inundaciones y de procurar la distribución de agua a la ciudad.⁷⁸

Bajo la autoridad del rey había dos grandes consejos: el primero de ellos era el *tlacxitlan* que trataba de los crímenes de los señores y era un tribunal de apelación para los plebeyos o *macehuales*; el segundo consejo era el *teccalco* que era una

⁷⁷ Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Tomo I, Editorial Porrúa, México. 1984. págs. 161 a 163.

⁷⁸ *Ibidem*. págs. 164 a 167.

audiencia de causas civiles a la cual llevaban sus asuntos los plebeyos.⁷⁹

3. 2. 2. Época Colonial.

Debido a la duración tan grande que tuvo la época colonial (300 años), estudiaremos este periodo en dos etapas: en este inciso estudiaremos a la primera de ellas, la cual abarca desde la conquista hasta el año de 1812.

Mencionamos que durante el siglo XVI el poder de todos los monarcas europeos aumentó a tal grado que surgió el absolutismo, siendo España uno de los países donde este movimiento se arraigó con más fuerza.

El rey tenía un dominio directo y absoluto sobre todos los territorios de la corona, pues los principales funcionarios encargados del gobierno de las colonias eran nombrados personalmente por el monarca.

La máxima autoridad política y administrativa dentro de la colonia era el virrey, quien era el encargado de gobernar en

⁷⁹ Colegio de México. *Historia General de México*. Tomo I. Editorial Harla-Colegio de México. México. 1987. págs. 215 y 217.

nombre del rey, por lo cual se dice que el virrey era el *alter ego* del monarca español.⁸⁰

El virrey tenía un gran poder político, pues era el encargado de presidir a gran parte de las instituciones coloniales: era capitán general, jefe del ejército, gobernador, presidente de la audiencia, vicepatrono de la iglesia y superintendente de la real hacienda.⁸¹

La actividad legislativa también estaba bajo el control del virrey, pues éste era el encargado de ejercer la facultad reglamentaria y de ordenanza, que realizaba siguiendo o supliendo la ley.⁸²

El máximo órgano jurisdiccional era la Real Audiencia,⁸³ órgano que no solo tenía a su cargo las cuestiones judiciales, sino que también era asesor y consultor del virrey en diversos rubros; al ser encabezada por el virrey de esta manera éste no solo era la máxima autoridad colonial en los aspectos administrativo y legislativo, sino también en el judicial.

Era tan enorme el poder del virrey que a mediados del siglo XVIII se limitaron sus facultades, restándole poder mediante la

⁸⁰ Colegio de México. *Op. Cit.* pág. 454..

⁸¹ Madrid Hurtado, Miguel de la. *Op. Cit.* págs. 183 y 184.

⁸² *Loc. Cit.*

⁸³ Colegio de México. *Op. Cit.* pág. 454.

creación de intendencias, además se le confirieron facultades a la Real Audiencia para revisar los actos de gobierno del virrey.⁸⁴

Sin embargo estas medidas solo tenían como fin consolidar el poder del rey de España sobre sus colonias, por lo que dichas reformas tuvieron como consecuencia una mayor centralización y dependencia hacia la metrópoli.

A) La Constitución de Cádiz.

Ya a finales de la época colonial es necesario hacer una mención especial, así como un análisis aparte sobre la Constitución de Cádiz, pues ésta fue la primera Constitución en vigor dentro de España, y debido a que en la época de su promulgación nuestro país aún formaba parte de la corona española, la Constitución de Cádiz fue también la primera Constitución vigente dentro de México.

Pero antes de analizar lo que establecía esta Constitución respecto a la división de poderes, es conveniente hacer una breve referencia sobre los antecedentes que intervinieron para el surgimiento de la Constitución de Cádiz.

⁸⁴ *Ibidem.* págs. 496 a 498.

En 1810 durante la invasión napoleónica a España, el rey Carlos IV se ve obligado a abdicar en favor de su hijo Fernando VII, y éste, a su vez, es forzado a abdicar en favor del hermano de Napoleón, José Bonaparte.

Debido a esto, las Cortes procedieron a desconocer al reinado de José Bonaparte y se reunieron en la ciudad de Cádiz con el objeto de elaborar una Constitución, misma que fue promulgada el 19 de marzo de 1812 bajo el título de *Constitución Política de la Monarquía Española*.

A pesar de la breve y relativa vigencia que dicha Constitución tuvo en México, ésta tuvo una gran importancia, ya que en su elaboración intervinieron quince representantes de la Nueva España; además en esta Constitución se recogieron muchas de las ideas de la Ilustración y de la revolución francesa, y entre tales ideas podemos encontrar al principio de la división de poderes.⁸⁵

En efecto, en esta Constitución se hace referencia al principio de división de poderes, esto lo puede observarse en los artículos 15, 16 y 17 de dicha Ley Fundamental.⁸⁶

⁸⁵ Rabasa, Emilio. O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". *El Derecho en México. Una Visión de Conjunto*. Tomo I. UNAM. México. 1991. págs. 95 y 96.

⁸⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1994*. Editorial Porrúa. México. 1994. pág. 62.

Art. 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Art. 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Art. 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

Analizando los anteriores artículos, podemos observar que en la Constitución de Cádiz ya se consagra el principio de división de poderes propuesto por Montesquieu, pues en ella se contemplan las tres funciones del Estado, las cuales son las siguientes:

1.- La función legislativa, la cual residía en las Cortes. Este órgano estaba integrado únicamente por diputados, los cuales tenían el carácter de representantes de la Nación (art. 27); el número de diputados debía determinarse según el número de habitantes, por lo que -por regla general- por cada setenta mil habitantes se elegía un diputado (art. 31). Las facultades de las Cortes se encontraban establecidas en el artículo 131 de la mencionada Constitución. Según el artículo 15 el Rey también tenía participación en la actividad legislativa del Estado, ya que tenía las siguientes facultades: hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que considerara pertinentes (art. 171,

fracc. XIV), sancionar las leyes (art. 142) y promulgarlas (arts. 154 al 156).

2.- Según el artículo 16 la función administrativa le era encomendada al Rey, quien tenía determinadas sus facultades por el artículo 171 de esta Constitución, así como también existían determinadas restricciones a su autoridad, las cuales se encontraban contempladas por el artículo 172.

3.- El artículo 17 encomendaba la función jurisdiccional a los tribunales establecidos por la ley en las causas civiles y criminales, siendo esto reiterado por el artículo 242 de la ya mencionada Constitución. Estos tribunales no podían ejercer otra función más que la de juzgar y hacer ejecutar lo que hubieran juzgado (art. 245). Se establecía también la existencia de un máximo tribunal, el cual era llamado Supremo Tribunal de Justicia (art. 259), cuyo número de magistrados y salas en las que era distribuido era fijado por las Cortes (art. 260); y las facultades de este Tribunal se encontraban fijadas por el artículo 261.

3. 2. 3. Época Independiente.

A) Constitución de Apatzingán.

En el año de 1813, en medio de la guerra de independencia, el general José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, el cual se instaló originalmente en la ciudad de Chilpancingo.

Sin embargo, este Congreso realizó sus labores de una manera errante, pues durante meses fue acosado y perseguido por las tropas realistas, obligándolo a cambiar constantemente de lugar de residencia.

Finalmente el día 22 de octubre de 1814 en la ciudad de Apatzingán este Congreso pudo sancionar una Constitución con el título de *Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina*.⁸⁷

A pesar de que en la práctica nunca tuvo vigencia, es indudable la importancia que la Constitución de Apatzingán tuvo para la historia de México, pues ésta estableció la total independencia de España, además de ser la primera constitución en realizarse dentro de nuestro propio país.

⁸⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* págs. 28 y 29.

Respecto a la división de poderes, la Constitución de Apatzingán dispuso lo siguiente:

Art. 2º. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Art. 11. 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.

Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

La Constitución de Apatzingán se apejó aún más al principio de división de poderes en la forma propuesta por Montesquieu, pues mencionaba que las facultades legislativa, ejecutiva y jurisdiccional se depositaban en tres Poderes denominados Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así también establecía que dichos poderes no podían ser ejercidos por una sola persona o corporación.

El ejercicio de estos poderes recaía en tres órganos, los cuales recibían el nombre de *supremas autoridades*, dichas autoridades eran el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia (art. 44).

El Poder Legislativo estaba representado por el Supremo Congreso, el cual estaría integrado por diputados, de los que se elegiría uno por cada provincia (art. 48); a estos diputados se les confería el ejercicio de la soberanía, la cual siempre residiría originariamente en el pueblo (art. 5°). Las facultades del Congreso estaban contempladas por los artículos 102 al 122 de esta Constitución.

El Poder Ejecutivo se depositaba en el Supremo Gobierno, mismo que estaría integrado por tres individuos designados por el Congreso, alternos en la presidencia cada cuatro meses mediante sorteo celebrado por el Congreso (arts. 132 y 151); las facultades del Supremo Gobierno quedaban establecidas del artículo 159 al 174.

Por último, el Poder Judicial estaba depositado en un Supremo Tribunal de Justicia, el cual estaba integrado por cinco individuos, los cuales también eran designados por el Congreso y serían también alternos en la presidencia por períodos trimestrales mediante sorteo (arts. 181 al 183); dentro de este Tribunal existían dos fiscales: uno que se encargaba de conocer las causas civiles y otro que conocía de las causas criminales (art. 184); las facultades del Tribunal estaban establecidas por los artículos 196 al 199 de la mencionada Constitución.

Cabe hacer notar que en la Constitución de Apatzingán el principio de la división de poderes aparece estrechamente vinculado con el principio de la soberanía popular. Además, en esta Constitución se le da al Poder Legislativo una supremacía casi absoluta sobre los otros dos Poderes.

B) Constitución de 1824.

Al concluir la guerra de independencia, consumándose con los tratados de Córdoba y poco antes de la caída del imperio de Iturbide es reinstalado el Congreso Constituyente en marzo de 1823, mismo que inmediatamente declaró la nulidad de la coronación de Iturbide, así como la insubsistencia de la forma de gobierno que establecían el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.⁸⁸

Este Congreso -inspirado por la Constitución de los Estados Unidos- era partidario de un gobierno republicano y de carácter federal, por lo que luego de meses de deliberación el 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, y finalmente, el 4 de octubre de ese mismo año fue promulgada una Constitución con el título de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.⁸⁹

⁸⁸ Rabasa, Emilio. *O. Op. Cit.* págs. 97 y 98.

⁸⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I. Editorial Porrúa. México. 1994. pág. 660.

Además de su principal aportación que es el federalismo y la forma republicana de gobierno, la Constitución de 1824 fue en realidad la primera Constitución mexicana en tener vigencia.

Respecto a la división de poderes, la Constitución de 1824 señalaba lo siguiente:

*6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.*⁹⁰

Esta Constitución estableció -para efectos de su ejercicio- la clásica división del poder público en tres ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo era depositado en un Congreso General, el cual era bicamaral, es decir, estaba dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (art. 7); los diputados eran electos popularmente en base al principio de que por cada ochenta mil habitantes se elegía a un diputado (art. 11); la cámara de senadores estaba integrada por dos senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos de sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años (art. 25). Las facultades del Congreso quedaban establecidas el artículo 50.

⁹⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* pág. 168.

El supremo poder ejecutivo de la federación era depositado en un individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74), existía también un vicepresidente en quien recaían todas las facultades del presidente en caso de imposibilidad física o moral de éste (art. 75). El presidente y el vicepresidente eran elegidos por votación de las legislaturas, siendo elegido presidente el que obtuviera la mayoría de los votos y vicepresidente el que quedara después del primero (arts. 79 a 94). Las facultades del presidente estaban establecidas por los artículos 105, 106 y 110.

El Poder Judicial de la Federación residía en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito (art. 123); la Corte Suprema de Justicia estaba integrada por once ministros y un fiscal, distribuidos en tres Salas, pudiendo ser aumentado o disminuido ese número por el Congreso, en los casos en que fuera conveniente (art. 124); los ministros eran elegidos por mayoría de votos de las legislaturas de los Estados, así también estos eran perpetuos en su cargo y solo podían ser removidos con arreglo a las leyes (arts. 126 y 127). Las atribuciones de esta Corte se encontraban contempladas por los artículos 137 y 138. Los tribunales de circuito se integraban por un juez letrado y por un promotor fiscal, ambos eran propuestos por la Corte Suprema de Justicia y nombrados por el Ejecutivo (art. 140); las facultades de estos tribunales estaban contempladas por el artículo 142. Por último,

según el artículo 143, el territorio del país se dividía en un determinado número de distritos, y en cada uno de ellos había un juzgado en el que un juez letrado conocía de todas aquellas causas civiles en que la federación estuviera interesada cuyo valor no excediera de quinientos pesos, así como de aquellos casos que debiera conocer en segunda instancia los tribunales de circuito; los jueces de distrito también eran nombrados por el presidente, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia. (art. 144).

C) Constitución de 1836.

Los primeros años de la vida independiente de nuestro país estuvieron caracterizados por la existencia de una enorme inestabilidad política, pues durante un breve periodo de nueve años -desde la promulgación de la constitución de 1824 hasta el año de 1835- el país contó con ocho presidentes.

En 1833 llega a la Presidencia de la República el general Antonio López de Santa Anna, quedando como Vicepresidente Valentín Gómez Farías, sin embargo, casi inmediatamente después de asumir la presidencia, Santa Anna se ausenta del cargo, por lo que de acuerdo con la Constitución de 1824 Gómez Farías asume las funciones del Ejecutivo Federal.⁹¹

⁹¹ Colegio de México. *Op. Cit.* Tomo II. pág. 760.

De ideas liberales, Gómez Farías inmediatamente dictó una serie de medidas de carácter anticlerical, mismas que fueron respaldadas por las legislaturas de varios Estados.⁹²

Ante el enorme descontento que estas medidas causaron en la iglesia y en otros grupos conservadores, Santa Anna regresa a la presidencia y en 1835, Gómez Farías es retirado del cargo de Vicepresidente al entrar en funciones un nuevo Congreso.

Este nuevo Congreso -en su mayoría- era partidario de establecer un gobierno de tipo centralista, pues culpaba al federalismo de la inestabilidad política que se había creado, por lo que en septiembre de 1835 este Congreso Ordinario se erigió en Constituyente con el objeto de cambiar de Constitución y de forma de gobierno.⁹³

Después de varios meses de discusión, en 1836 se establecieron siete leyes constitucionales, debido a esto la constitución centralista de 1836 es conocida también con el nombre de Constitución de las Siete Leyes.

Respecto a la división de poderes, la Constitución de 1836 trataba las cuestiones relativas a cada poder en leyes distintas.

⁹² Rabasa, Emilio. *O. Op. Cit.* págs. 109 y 110.

⁹³ *Ibidem.* págs. 111 y sigs.

I.- En la segunda ley constitucional de 1836 se estableció algo totalmente incongruente con el principio de división de poderes, ya que dicha ley constitucional dispuso la creación de un supremo poder conservador. Este poder conservador estaba integrado por cinco individuos, cada uno de los cuales duraba dos años en su cargo, y eran nombrados por el senado a propuesta de las juntas departamentales (arts. 1° y 3°). Para ser miembro de este poder se requería haber ejercido alguno de los siguientes puestos: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia (art. 11). Los miembros de este poder solo eran considerados responsables de sus actos ante Dios y ante la opinión pública y no podían ser juzgados, ni reconvénidos debido a sus opiniones (art. 17). Según el artículo 12 de esta ley, las principales facultades de este supremo poder conservador eran las siguientes:

1.- Declarar la nulidad de una ley o decreto.

2.- Declarar la nulidad de los actos de los Poderes Ejecutivo y Judicial a propuesta de alguno de dichos poderes.

3.- Declarar a petición del Congreso la incapacidad física o moral del presidente de la República.

4.- Suspender a la Corte de Justicia a petición del legislativo o del ejecutivo.

5.- Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso cuando convenga al bien público o a petición del Poder Ejecutivo.

6.- Restablecer a cualquiera de los tres poderes en el caso de que hubieran sido disueltos por una revolución.

7.- Declarar la voluntad de la Nación en los casos en que fuera conveniente.

8.- Dar o negar la sanción a las reformas constitucionales.

9.- Calificar la elección de los senadores.

II.- La tercera ley constitucional trataba todas las cuestiones referentes al Poder Legislativo, el cual era depositado en un Congreso General, dicho Congreso se dividía en dos cámaras (art. 1). La Cámara de Diputados se integraba en base al principio de que por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción de ochenta mil se elegía un diputado; la Cámara de Senadores, a su vez, se integraba por veinticuatro senadores elegidos por la Cámara de Diputados, por el Gobierno en junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia (art. 8). El artículo

44 era el encargado de determinar las facultades del Congreso. Las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y la de Senadores estaban fijadas respectivamente por los artículos 52 y 53.

III.- El Poder Ejecutivo se encontraba regulado por la cuarta ley, según la cual la titularidad de este Poder era conferida a un magistrado denominado Presidente de la República, el cual duraba ocho años en su cargo y era elegido por el Senado, por la Suprema Corte de Justicia, por la Cámara de Diputados y por las juntas departamentales (arts. 1 y 2). Las atribuciones del Presidente de la República eran fijadas por el artículo 17, siendo el artículo 18 de esta ley el que señalaba sus restricciones.

IV.- La quinta ley trataba todo lo referente al Poder Judicial, el cual se ejercía por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los tribunales de Hacienda y por los juzgados de primera instancia (art. 1º). La Corte Suprema estaba integrada por once ministros y un fiscal (art. 2), mismos que eran perpetuos en su cargo (art. 31), su elección tenía el mismo mecanismo que la del Presidente de la República (art. 5) y sus atribuciones se encontraban determinadas por el artículo 12. En la capital de cada departamento existía un tribunal superior (art. 18), mismo que tenía sus facultades previstas por el artículo 22. En las cabeceras

de distrito de cada departamento existían los juzgados de primera instancia, los cuales se encargaban del despacho de las causas civiles y criminales en su primera instancia (art. 25).

De los artículos analizados, podemos observar que la intención del constituyente de 1836 fue establecer un sistema de control eficaz para vigilar aquellos actos que realizaran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, solo que en lugar de establecer mecanismos de colaboración y control recíprocos entre los mismos, creó un órgano con facultades superiores a las de estos tres poderes, mismo que iba en contra del principio de la división de poderes, pues la existencia de un órgano todopoderoso, investido de enormes facultades y que subordinaba a los otros tres poderes ponía en riesgo a las instituciones del país, así como al régimen existente; esto fue la principal causa que ocasionó que en la práctica este supremo poder conservador tuviera una existencia efímera.

D) Bases Orgánicas de 1843.

Contra lo que se esperaba, el gobierno centralista no trajo al país la estabilidad que se deseaba. La imposición del régimen centralista ocasionó numerosos disturbios, entre ellos la

separación de Texas, el intento de Yucatán por obtener su independencia y la amenaza de una guerra con Francia.⁹⁴

Esta fue la causa por la cual en 1839 Santa Anna convocara al Congreso para reformar la Constitución. En el año de 1840 el Congreso empezó a trabajar en el proyecto de reforma, el cual fue presentado por una comisión formada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Jiménez y José Fernando Ramírez.⁹⁵

Sin embargo, el diputado José Fernando Ramírez, discrepó en varios puntos con los otros miembros de la comisión, por lo que emitió un voto particular. Respecto a la división de poderes este voto particular proponía lo siguiente:

a) Ni el Congreso podría dar, ni el Ejecutivo podría ejercer facultades metaconstitucionales sino en el único caso de que peligre la independencia de la Nación, por una invasión o guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía. En este caso se reunirían ambas Cámaras y después de una detenida discusión, le concederían al Ejecutivo las facultades necesarias para cubrir tal objeto.

b) Entre las facultades que el diputado Ramírez proponía otorgar a la Suprema Corte de Justicia, por primera vez se

⁹⁴ Rabasa, Emilio. *O. Op. Cit.* págs. 120 a 122.

⁹⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* págs. 250 y 251.

encontraba el control constitucional de las leyes, pues pretendía que cuando el Supremo Gobierno, la cuarta parte de los diputados o la tercera parte de los senadores presentes en sus respectivas Cámaras o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamaran alguna ley como anticonstitucional, decidiría dicha cuestión la Suprema Corte de Justicia mediante juicio contencioso; lo mismo sucedería cuando en los mismos términos los diputados, senadores o las Juntas Departamentales reclamaran algún acto del Ejecutivo. Además, la Suprema Corte de Justicia debería ser oída en todas aquellas iniciativas que hicieran los otros Poderes o las Juntas Departamentales sobre administración de justicia.⁹⁶

A pesar del deseo de reformar la constitución, dentro del Congreso existían fuertes conflictos entre centralistas y federalistas, por lo que los trabajos para la reforma constitucional se entorpecieron. Fue por esto que en septiembre de 1840 Santa Anna y los generales Paredes y Valencia firmaran las Bases de Tacubaya, en donde se declaraba la desaparición de los poderes supremos, exceptuando al judicial; se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna para elegir a un presidente provisional y se convocaría a un nuevo Congreso, el cual estaría facultado para constituir a la Nación, según mejor le conviniera.⁹⁷

⁹⁶ Moreno, Daniel. *El Pensamiento Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1979. págs. 286 y sigs.

⁹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* pág. 251.

Santa Anna fue designado nuevamente como Presidente y en el mes de abril de 1842 fue elegido el Congreso Constituyente, el cual estaba integrado en su mayor parte por liberales moderados y conservadores, este grupo mayoritario se encontraba encabezado por José Fernando Ramírez; pero dentro del Congreso existía también una minoría de liberales radicales. El grupo de la minoría formó una comisión, la cual fue presidida por Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y José Espinoza de los Monteros, quienes presentaron un segundo proyecto constitucional que disentía del parecer del grupo de la mayoría del Congreso.⁹⁸

Dentro de los puntos más destacados de dicho proyecto se encontraban:

a) Restablecer el sistema de gobierno federal.

b) Se proponía el establecimiento y organización de un Poder Electoral, el cual era considerado como fuente y origen de los otros poderes; además de asegurar el ejercicio de este poder a todos los ciudadanos, quienes son los verdaderos representantes de la República.

⁹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. págs. 362 y 363.

c) Se establecía expresamente y se hacía extensivo el principio de división de poderes a los Estados miembros de la Federación.

d) Se proponía que toda persona tuviera derecho de quejarse ante la Suprema Corte de Justicia de cualquier acto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados.⁹⁹

El Congreso Constituyente procuró conciliar los intereses de ambos grupos y en noviembre de 1842 formuló un nuevo proyecto de Constitución. Sin embargo el gobierno y los grupos conservadores se inconformaron con este proyecto y ante la presión que ejercieron, el Congreso acabó siendo disuelto.¹⁰⁰

En diciembre de 1842, siendo presidente interino Nicolás Bravo, se designó a ochenta notables, quienes integraron una Junta Nacional Legislativa que se encargaría de elaborar unas nuevas bases constitucionales, mismas que finalmente fueron promulgadas el 14 de junio de 1843 con el título de *Bases de organización política de la República Mexicana*, las cuales son mejor conocidas como *Bases Orgánicas de 1843*.

A pesar de conservar el centralismo como forma de gobierno, las Bases Orgánicas tuvieron como mérito el haber

⁹⁹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. págs. 340 y sigs.

¹⁰⁰ *Ibidem.* pág. 306.

suprimido al supremo poder conservador, ya que era uno de los principales motivos del fracaso de la constitución de 1836.

Esta constitución regulaba a la división de poderes de una manera menos compleja y extensa que la Constitución de 1836, pues resumía lo relativo a este principio en un solo artículo:

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

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso, el cual se dividía en una Cámara de Diputados y en una Cámara de Senadores, así también el Presidente de la República también tenía participación en el proceso legislativo en lo referente a la sanción de las leyes (art. 25). Los diputados eran elegidos por los Departamentos a razón de un diputado por cada setenta mil habitantes o por fracción de más de treinta y cinco mil (arts. 26 y 27); a su vez, la Cámara de Senadores estaba integrada por sesenta y tres miembros, los cuales eran elegidos en dos terceras partes por las Asambleas Departamentales y la otra parte por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia (arts. 31 y 32); las facultades del Congreso se encontraban previstas por el artículo 66, así como

los artículos 69 y 70 señalaban respectivamente las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado denominado Presidente de la República (art. 83), el cual era elegido por las Asambleas Departamentales (art. 158) y sus facultades se encontraban previstas por el artículo 87.

El Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos (art. 115). La Suprema Corte de Justicia se integraba por once ministros y un fiscal (art. 116), cuyas facultades estaban contempladas por el artículo 118.

E) Acta de Reformas de 1847.

La vigencia de las Bases Orgánicas de 1843 fue muy breve, pues ante la continuación del descontento general y ante el inicio de la guerra con los Estados Unidos, surgió el deseo de volver al federalismo, así como de restablecer la vigencia de la Constitución de 1824; existiendo también un grupo menos numeroso que proclamaba la necesidad de establecer una monarquía en México.¹⁰¹

¹⁰¹ Rabasa Emilio. O. *Op. Cit.* pág. 128.

Alarmados por la posibilidad del surgimiento de una monarquía, en 1847 un grupo de liberales pide a Santa Anna vuelva a asumir el poder, debido a la enorme influencia y popularidad que éste tenía entre el pueblo.¹⁰²

Santa Anna acepta el ofrecimiento, por lo que regresa de su destierro y reasume la Presidencia de la República, nuevamente con Valentín Gómez Farías en la Vicepresidencia; sin embargo, este último fue depuesto de su cargo poco después debido a los conflictos que ocasionó al encargarse de las tareas del Poder Ejecutivo.¹⁰³

Para favorecer al grupo que lo trajo de vuelta al poder, Santa Anna se proclamó liberal, federalista y enemigo de la monarquía, por lo que inmediatamente se instaló un nuevo Congreso, el cual comenzó a deliberar en torno a la cuestión referente a si era necesario restablecer la Constitución de 1824 en su texto original, o bien, reformar aquellos puntos de dicha Constitución que habían demostrado ser desfavorables.¹⁰⁴

El Congreso se inclinó hacia la última opción, inspirados en el voto particular del diputado Mariano Otero, por lo que el 21 de mayo de 1847 fue promulgada el *Acta Constitutiva y de Reformas*.¹⁰⁵

¹⁰² *Loc. Cit.*

¹⁰³ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* pág. 440.

¹⁰⁴ Rabasa, Emilio. *O. Op. Cit.* pág. 130.

¹⁰⁵ *Ibidem.* págs 130 y sigs.

En torno a la división, establecimiento y distribución de los Poderes Federales, se realizaron las siguientes reformas:

a) Respecto al Poder Legislativo se aumentó el número de sus integrantes, pues se elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes o por cada fracción de veinticinco mil (art. 7), y en el caso de los senadores, además de los senadores elegidos por cada Estado, se elegiría un número igual a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados; así también los artículos 11 y 12 modificaban algunas facultades del Congreso y de la Cámara de Diputados.

b) Respecto al Poder Ejecutivo, el artículo 15 de esta Acta suprimía el cargo de Vicepresidente de la República; el Congreso realizó esta reforma en base a que este cargo era desfavorable al país, ya que por ser el rival vencido del Presidente, el Vicepresidente se convertía en su principal adversario.

c) Sobre el Poder Judicial, el artículo 19 encomendó a las leyes secundarias el establecimiento y organización de los juzgados de primera y segunda instancias que fueran dependientes del Poder Judicial de la Federación. Se realizó además una muy importante reforma respecto a este Poder, pues el artículo 25 facultó a los tribunales de la Federación para amparar a los habitantes de la República en el ejercicio y conservación de aquellos derechos que les confería la

constitución, contra todo ataque a los mismos por parte de los poderes de la Federación o de los Estados. Esta última reforma elevó por primera vez al juicio de amparo a un rango constitucional.

Otras reformas importantes fueron la del artículo 21, el cual dispuso que los tres poderes federales no podrían ejercer otras facultades más que aquellas que expresamente les señalara la constitución; así también el artículo 29 prohibía que se reformaran los artículos de la constitución que se refirieran, entre otras cosas, al principio de la división de poderes.

F) Constitución de 1857.

Con la caída definitiva de Santa Anna y el triunfo de la revolución de Ayutla en 1855, Juan Álvarez procedió a convocar a un Congreso Constituyente en cumplimiento con el Plan de Ayutla, pues dicho plan, en su artículo 5° convocaba a dicho Congreso con el fin de constituir a la Nación bajo la forma de república representativa popular.

El Congreso Constituyente inició sus trabajos el 14 de febrero de 1856, iniciándose así un período de numerosas sesiones y debates, pues había una división de opiniones respecto

a si debía expedirse una nueva Constitución o simplemente restablecer la de 1824.

Existían dos grupos ideológicos dentro de este Congreso: los moderados quienes defendían a la última posición; por el otro lado estaban los puros, quienes eran partidarios de elaborar una nueva Constitución.

Tras varios meses de deliberación los puros fueron ganando terreno y finalmente el día 5 de febrero de 1857 fue jurada la nueva Constitución con el título de *Constitución Política de la República Mexicana*.¹⁰⁶

Al contrario de otros artículos, el referente a la división de poderes no fue objeto de muchas deliberaciones, ya que se trataba de un principio prácticamente aceptado en todas las constituciones anteriores de nuestro país, por lo que el proyecto de Constitución, en su artículo 52, se limitaba a transcribir textualmente el artículo 6 de la Constitución de 1824, el cual hacía mención a la división de poderes.

Francisco Zarco menciona el breve periodo de sesiones durante el cual se discutió el artículo relativo a la división de

¹⁰⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* págs. 595 y sigs.

poderes en sus memorias sobre el Congreso Constituyente de 1856-1857.¹⁰⁷

En la sesión del 10 de septiembre de 1856 se puso a discusión el artículo 52 del proyecto de Constitución (artículo 50 de la Constitución definitiva), el cual decía textualmente “*Se divide el supremo poder de la federación, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial*”; el citado artículo fue aprobado por unanimidad de los 81 diputados presentes. Durante la sesión del día siguiente, el diputado Alejandro Ruiz propuso una adición al final del artículo, la cual decía “*Nunca podrán unirse dos o más poderes en una sola persona, ni depositarse el legislativo en un individuo*”; se sometió esta propuesta a consideración de la Comisión y se comenzó la discusión de la misma, ya que el diputado José Antonio Gamboa deseaba que esta adición fuera colocada en las prevenciones generales para hacer extensiva la disposición a los Estados; sin embargo, una vez que se declaró haber lugar a votar la sesión fue interrumpida en este punto por no encontrarse en el salón el número suficiente de diputados. Finalmente, en la sesión del 17 de septiembre de 1856 se puso a votación la adición antes citada, la cual fue aprobada por 77 votos contra 4.

La Constitución de 1857 constituye el antecedente histórico más inmediato a nuestra Carta Magna actual, pues esta última

¹⁰⁷ Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México. 1992. págs. 476 y 477.

tiene varios artículos, los cuales se encuentran transcritos parcial o totalmente del texto de los de la Constitución de 1857.

Esto puede apreciarse en el artículo referente a la división de poderes, pues la primera parte del artículo 49 de nuestra actual Constitución, es casi idéntica al texto del artículo 50 de la Constitución de 1857, el cual señalaba lo siguiente:

Art. 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Respecto al Poder Legislativo, éste se encontraba depositado en un Congreso General, el cual era en un principio unicamaral, pues se integraba únicamente por una Cámara de Diputados (art. 51) y sus facultades estaban señaladas por el artículo 72. Sin embargo, en 1874 fue reformado el artículo 51 y se restableció el Senado. Por cada cuarenta mil habitantes o por fracción de veinte mil se nombraba un diputado (art. 53); en las reformas de 1874 se le agregó al artículo 72 un apartado A, el cual señalaba las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. El artículo 58 también fue reformado en 1874, agregándosele un apartado A, según el cual el Senado se integraba por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, cuya elección era indirecta en primer grado; así también

el apartado B del artículo 72 indicaba cuales eran las facultades exclusivas de esta Cámara.

El Poder Ejecutivo se depositaba en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual era elegido en elección indirecta en primer grado y duraba en su cargo cuatro años (arts. 75, 76 y 78), el artículo 79 indicaba que en las faltas temporales del Presidente de la República, o en las absolutas mientras no existiera presidente electo, asumiría el poder ejecutivo el presidente de la Suprema Corte de Justicia; sin embargo este artículo fue siendo reformado con los años hasta que finalmente, en 1904, fue introducido de nuevo el cargo de Vicepresidente de la República. Las facultades del Presidente se encontraban previstas por el artículo 85.

El Poder Judicial de la Federación estaba depositado en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito (art. 90). El artículo 91 señalaba la integración de la Suprema Corte de Justicia, la cual se integraba por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; las facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia estaban comprendidas por los artículos 98, 99 y 100. Las facultades exclusivas de los Tribunales de Distrito y de Circuito estuvieron señaladas por las leyes secundarias (art. 96), pero los artículos 97 y 101 indicaban cuales eran los casos y

controversias de los cuales estaban encargados de conocer los tribunales de la Federación.

G) Constitución de 1917.

En el año de 1913, el asesinato del presidente Francisco. I. Madero, así como la llegada al poder -totalmente al margen de toda legalidad- del general Victoriano Huerta, ocasionaron una serie de levantamientos en varias partes del país.

Uno de los inconformes ante esta situación fue el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien inmediatamente desconoció al gobierno huertista, por lo que el 26 de marzo de 1913 proclamó *el Plan de Guadalupe*.¹⁰⁸

En este plan no solo se desconocía al gobierno de Huerta, sino también a los poderes federales y gobiernos estatales leales a dicho gobierno usurpador, convocando además a restaurar el orden y la constitución de 1857, la cual había sido deliberadamente violada por Huerta; es por esto que Carranza asumió el mando de la causa y del ejército a los cuales se les denominó como "*constitucionalistas*".¹⁰⁹

¹⁰⁸ Colegio de México. *Op. Cit.* pág. 1118.

¹⁰⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* págs. 744 y 745.

Ante el derrocamiento de Huerta en 1914 comenzaron a surgir problemas dentro de la causa constitucionalista, pues en una convención de jefes militares Francisco Villa y Emiliano Zapata designan como presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, pero como Carranza no acepta dicha designación, se produce así una división del movimiento con Zapata y Villa por un bando y Carranza por el otro.¹¹⁰

Durante este periodo, Carranza instaló su gobierno provisionalmente en Veracruz, y el 12 de diciembre de 1914 expide las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, en cuyo artículo 2º se dispuso que Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, decretaría una serie de leyes encaminadas a restablecer la igualdad entre los mexicanos. Algunas de las leyes que expidió Carranza fueron: la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio (diciembre de 1914), la Ley Agraria y la Obrera (6 de enero de 1915), la de Reformas al Código Civil (29 de enero de 1915) y la de Abolición de las Tiendas de Raya (22 de junio de 1915).¹¹¹

Estas leyes, junto con otros planes revolucionarios y de carácter social, (tales como el Plan de San Luis, el Plan de Ayala o el mismo Plan de Guadalupe y sus adiciones), pusieron de manifiesto que la Constitución de 1857 ya había sido rebasada, por lo que comenzó a hacerse latente la necesidad de reformarla.

¹¹⁰ *Ibidem.* pág. 807.

¹¹¹ *Ibidem.* págs. 808 y 809.

Carranza comprendió esta necesidad y a partir de 1915 comenzó a manifestar la intención de convocar a un Congreso Constituyente con el fin de reformar la Constitución y de elevar al carácter de preceptos constitucionales a todas aquellas reformas dictadas durante la lucha revolucionaria.¹¹²

En 1916 habiendo logrado vencer a Villa y replegar a Zapata hacia el sur, Carranza realiza la convocatoria para reunir al Congreso Constituyente, mismo que se instaló en la ciudad de Querétaro e inició sus trabajos en el mes de noviembre de 1916.¹¹³

Carranza se encargó de elaborar un proyecto de Constitución reformada, mismo que entregó al Congreso el 1° de diciembre de 1916 y en el mensaje que dirigió al Congreso ese mismo día Carranza manifestó que el constituyente de 1857 se había limitado a proclamar una serie de principios generales, los cuales no procuraron llevar a la práctica; encontrándose entre dichos principios el referente a la división de poderes, respecto al cual Carranza realizó la siguiente observación:

“Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder Público, pues tal división sólo ha estado,

¹¹² Rabasa, Emilio. *O. Op. Cit.* págs. 161 y 162.

¹¹³ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* págs. 809 a 811.

por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciere observación alguna.”¹¹⁴

Fue por esto que Carranza propuso las siguientes reformas relativas a la división de poderes:

1.- Quitar a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar al Presidente de la República y a los altos funcionarios de la Federación.

2.- Facultar al Poder Judicial para investigar aquellos actos del Gobierno cuando se afecte a un carácter meramente judicial.

3.- Se rechazaba la idea de establecer un régimen de tipo parlamentario, por lo que el Presidente de la República no

¹¹⁴ *Ibidem.* pág. 747.

quedaría a merced del Poder Legislativo, pero tampoco podría invadir las atribuciones de éste.

4.- La elección del Presidente sería directa y se suprimiría el cargo de Vicepresidente, en virtud de haber demostrado ser perjudicial a lo largo de la historia del país, por lo cual se establecerían nuevos mecanismos para substituir al Presidente en sus faltas temporales y absolutas.

5.- Se establecían una serie de reformas tendientes a asegurar la independencia del Poder Judicial.¹¹⁵

Fue por esto que Carranza, al presentar al Constituyente su proyecto de Constitución, incluyó un artículo relativo a la división de poderes, el cual quedó redactado como sigue:

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

*No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29."*¹¹⁶

¹¹⁵ Rabasa. Emilio. O. *Op. Cit.* pág. 168.

¹¹⁶ Cámara de Diputados. *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Tomo. V. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1995. págs. 674 y 675.

Este artículo fue presentado ante el Congreso Constituyente, mediante el dictamen que fue emitido en la 45ª sesión ordinaria del 16 de enero de 1917.¹¹⁷

Dicho dictamen suscitó un debate durante la 47ª sesión del día 17 de enero, pues el diputado Zeferino Fajardo se manifestó en contra del artículo 49 del proyecto de Constitución, pues consideraba que dicho artículo incurría en una contradicción, debido a que, en su segundo párrafo, prohibía que el Poder Legislativo se pudiera reunir en una sola persona o corporación e inmediatamente después, el artículo mencionado establecía como excepción a las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo en los casos que señalaba el artículo 29; por lo que el diputado Fajardo consideraba el hecho de que el Poder Legislativo pudiera delegar al Ejecutivo facultades para legislar como un hecho inconcebible y que podía dar paso a la dictadura. Una vez terminado el discurso del diputado Fajardo, tomó la palabra el diputado Paulino Machorro y Narváez, quien mencionó que al atacar al artículo 49 -que estaba en proceso de aprobación- en realidad se estaba atacando a los artículos 29, 73 y otros relativos a la formación de las leyes -los cuales ya habían sido aprobados en sesiones previas- ya que la excepción al principio de división de poderes señalada por el artículo 49 no era sino una consecuencia lógica de lo establecido por el artículo 29, y esa fue la razón por la cual el artículo 49 fue puesto a consideración

¹¹⁷ *Ibidem.* págs. 675 y 676.

del Congreso después de haber aprobado al artículo 29, por lo que no existía ningún inconveniente para la aprobación del artículo 49. Por último, el diputado Antonio de la Barrera tomó la palabra para mencionar -a manera de ejemplo- que después del asesinato de Madero, Carranza, siendo gobernador de Coahuila, había asumido los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que estos habían desaparecido, por lo que él también consideraba como viables las facultades extraordinarias que mencionaban los artículos 29 y 49. Finalmente el artículo fue puesto a votación y fue aprobado por 143 votos a favor y 13 en contra.¹¹⁸

El Congreso concluyó sus labores el 31 de enero de 1917 y el día 5 de febrero promulgó la Constitución con el título de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. Si bien, la Constitución de 1917 llevó en un principio este título fue con la idea de cumplir con el principal objetivo del Plan de Guadalupe, el cual fue restablecer la Constitución de 1857, pero las grandes modificaciones realizadas demostraron que la obra realizada por el Constituyente de 1917 no consistió en una simple reforma, sino en una nueva Constitución.¹¹⁹

El artículo que hace referencia a la división de poderes es el artículo 49, el cual, -como ya se había comentado- en su

¹¹⁸ *Ibidem.* págs. 676 a 679.

¹¹⁹ Rabasa, Emilio. O. *Op. Cit.* págs. 152 a 155.

primera parte es idéntico al artículo 50 de la Constitución de 1857, este artículo 49 estableció desde su texto original una excepción al principio de división de poderes, por lo cual quedó redactado de la siguiente manera:

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

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

Haciendo a un lado el estudio sobre la integración y las facultades de los tres poderes de la Federación -estudio que se hará de manera más detallada en el capítulo posterior- nos ocuparemos de analizar la mencionada excepción que el Constituyente señaló para la división de poderes en el mismo artículo 49 constitucional; dicha excepción se encuentra contemplada por el artículo 29 de la Constitución, el cual originalmente señalaba que:

Art. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República

Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros¹²⁰ y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Es verdad que en aquellos casos de extrema urgencia, en los cuales existe un peligro para la sociedad, es necesario que se tomen medidas de una manera inmediata para hacer frente a la situación, y en ocasiones algunas de las garantías individuales previstas por la Constitución pueden llegar a ser un obstáculo para la rápida solución de la situación de peligro. Es por esto que en estos casos debe otorgársele a la autoridad las facultades necesarias para hacer frente a este tipo de situaciones; pero con el fin de evitar cualquier arbitrariedad debe de seguirse el procedimiento indicado por el artículo 29 para la suspensión de garantías individuales.

¹²⁰ Debido a su ambigüedad, la expresión "de conformidad con el Consejo de Ministros" fue sustituida por la expresión más correcta "de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República" mediante reforma publicada en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981.

Según Burgoa,¹²¹ el proceso mediante el cual la autoridad sea investida de los poderes necesarios para hacer frente a una situación anormal en la vida del Estado presenta dos fases fundamentales:

1ª Cesación de las normas constitucionales y legales que de alguna manera condicionen en general o prohíban a una autoridad el ejercicio de la actividad de emergencia.

2ª Otorgamiento de facultades extraordinarias sobre las bases establecidas en la propia Constitución en favor de uno de los tres poderes que componen el gobierno estatal, y que generalmente es el Ejecutivo, el cual, en razón de sus propias funciones normales, es el más indicado para enfrentarse a la situación anómala de peligro público.

Este proceso puede apreciarse claramente en el artículo 29, pues el Presidente de la República es la única autoridad facultada para suspender las garantías individuales, pero requiere acordar la suspensión con los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Una vez logrado el consenso de todos estos, se necesita que el Congreso de la Unión apruebe la suspensión de garantías, y en

¹²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México. 1993. págs. 206 y sigs.

caso de que éste se encuentre en receso, será la Comisión Permanente quien se encargue de dar o de negar dicha aprobación.

Esta suspensión de garantías podrá tener vigencia en todo el país o en un lugar determinado (en los casos en que la situación de peligro abarque únicamente una sola región).

La suspensión de garantías deberá ser temporal, pues solo tendrá vigencia mientras exista la situación anómala que la haya causado, así también por ningún motivo la aplicación de la suspensión podrá contraerse a un solo individuo.

Una vez aprobada la suspensión el Presidente podrá enfrentar a la situación de peligro por medio de *prevenciones generales*, pero también el Congreso podrá otorgar al Presidente todas aquellas *facultades extraordinarias* necesarias para resolver la situación, es decir el Congreso de la Unión podrá delegar funciones legislativas en favor del Ejecutivo.

De lo anteriormente mencionado se puede observar que tanto las *prevenciones generales* como las *facultades extraordinarias* que se otorgan al titular del Poder Ejecutivo son actos que debido a su naturaleza son materialmente legislativos, es decir, que originalmente no le corresponden al Poder Ejecutivo.

Es por esto que el artículo 29 constituye una de las excepciones que la Constitución señala para la división de poderes.

H) Reformas al artículo 49 constitucional posteriores a 1917.

El día 14 de diciembre de 1937, el entonces Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, presentó una iniciativa a la Cámara de Senadores con el fin de incluir una adición al artículo 49 de la Constitución.

En dicha iniciativa manifestaba que debido a la práctica que tenía el Presidente de la República de solicitar facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias y en vista de que el Congreso casi siempre otorgaba dichas facultades, se menoscababa la actividad del Poder Legislativo, convirtiéndose el Presidente en estos casos en un legislador; encontrándose esta situación claramente en contra de lo establecido en la Constitución respecto a que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona.

Debido a esto el Ejecutivo Federal propuso una reforma mediante la cual se adicionara al artículo 49 constitucional para que se advirtiera expresamente que en ningún caso, más que en el

previsto por el artículo 29, se le podrían otorgar facultades al Ejecutivo para legislar.¹²²

Esta iniciativa tuvo una gran aceptación tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, por lo que fue aprobada sin mayor problema, siendo publicada la reforma correspondiente en el *Diario Oficial* el 12 de agosto de 1938¹²³, por lo cual el artículo 49 quedó redactado como sigue:

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

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

El 5 de diciembre de 1950 fue presentada ante la Cámara de Diputados una iniciativa del Presidente Miguel Alemán, mediante la cual se pretendía adicionar un segundo párrafo al artículo 131 de la Constitución para que el Congreso pudiera delegar facultades legislativas al Ejecutivo en materia de

¹²² Cámara de Diputados. *Op. Cit.* págs. 680 y 681.

¹²³ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* pág. 895.

comercio exterior. El párrafo que proponía agregar el Ejecutivo era el siguiente:

Art. 131.- ...

“El Ejecutivo Federal queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país”. ¹²⁴

Del texto propuesto por el Ejecutivo en su iniciativa se desprendió la necesidad de reformar también al artículo 49 de la Constitución, ya que éste prohibía claramente la delegación de facultades legislativas al titular del Ejecutivo, a excepción del caso previsto por el artículo 29 constitucional.

A diferencia de la reforma de 1938, esta iniciativa causó una gran controversia, pues varios legisladores se opusieron a esta reforma por considerar que la misma iba en contra de la prohibición establecida por el artículo 49, referente a que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona ni

¹²⁴ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* págs. 685 a 687.

depositarse el Legislativo en un individuo, y el hecho de otorgar al Presidente de la República las facultades propuestas por dicha iniciativa iba en contra de la división de poderes.

Otro grupo de legisladores, en cambio, argumentó que la reforma propuesta por el Ejecutivo no vulneraba a la división de poderes, ya que no se trataba de una delegación de facultades, sino de una colaboración recíproca entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en virtud de que la Constitución no había observado una rigidez absoluta en el principio de la división de poderes, sino que, por el contrario, permitía una cierta flexibilidad en dicho principio.

Finalmente se impuso el segundo criterio, por lo que el 28 de marzo de 1951 se publicaron las reformas de los artículos 131 y 49 de la Constitución, agregando al primero de dichos artículos el siguiente párrafo:

Art. 131.- ...

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

en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Como consecuencia de esto, el artículo 49 también fue reformado, quedando así el texto que conserva hasta hoy en día:

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

*No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.”*¹²⁵

¹²⁵ *Ibidem.* págs. 687 a 712.

Capítulo IV

FUNCIONAMIENTO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

4. 1. PODER LEGISLATIVO.

El Poder Legislativo se encuentra depositado en un Congreso General -el cual es conocido como Congreso de la Unión-; dicho Congreso es bicamaral, es decir, se divide en dos Cámaras, las cuales son:

a) Cámara de Diputados.- se encuentra integrada por quinientos individuos, mismos que tienen una duración de tres años en su cargo. De estos quinientos diputados, trescientos de ellos son elegidos por el principio de votación mayoritaria y los doscientos restantes son elegidos por el principio de representación proporcional (arts. 51 y 52).

b) Cámara de Senadores.- se integra por ciento veintiocho senadores, quienes duran seis años en su cargo; en cada Estado y en el Distrito Federal se eligen dos senadores por votación

mayoritaria y un senador es asignado a la primera minoría, es decir, al partido político que obtenga el segundo lugar en las votaciones le es asignado un escaño en esta Cámara; y los treinta y dos lugares restantes son distribuidos mediante el principio de representación proporcional.

c) Comisión Permanente.- el artículo 78 constitucional establece que durante los recesos del Congreso de la Unión existe una Comisión Permanente integrada por 37 miembros, de los cuales diecinueve de ellos son diputados y dieciocho son senadores, mismos que son nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.

4. 1. 1. Atribuciones constitucionales del Poder Legislativo.

Como ya se había mencionado, como regla general las funciones que realiza cada uno de los Poderes suelen coincidir en el ámbito formal y en el material, es decir, que en este caso lo más común es que aquellas atribuciones que la Constitución confiere al Congreso de la Unión tengan un carácter materialmente legislativo, es por esto que es conveniente hacer una síntesis sobre aquellas facultades constitucionales del Poder Legislativo que coinciden tanto formal como materialmente, esto es, *"aquellas atribuciones referentes a la facultad que en favor*

de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales."¹²⁶

Aunque existen otras facultades del Congreso señaladas en diversos artículos de la Constitución, sin duda el principal precepto constitucional que señala las facultades legislativas de dicho órgano es el artículo 73; éste artículo es el encargado de establecer las principales facultades del Congreso de la Unión, pero debido a la gran cantidad de facultades contempladas por dicho artículo, varios autores de Derecho Constitucional han realizado diversas clasificaciones de estas facultades; por lo que en este caso se hará referencia a las clasificaciones que proponen Burgoa y Sánchez Bringas.¹²⁷ En base a estas dos clasificaciones las facultades legislativas del Congreso de la Unión se encuentran divididas de la siguiente manera:

I. Facultades respecto al Distrito Federal.- Según el apartado A del artículo 122, el Congreso tiene facultad para legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de aquellas materias que expresamente sean conferidas a la Asamblea Legislativa; así también el Congreso es el encargado de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de

¹²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. pág. 643.

¹²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op.Cit.* págs. 643 y sigs; Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* págs. 425 y sigs.

legislar en materia de deuda pública y de dictar aquellas disposiciones generales que aseguren el oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes Federales en relación al Distrito Federal.

II. Facultades Tributarias.- Se encuentran señaladas por las fracciones VII y XXIX-A del artículo 73. La fracción VII dispone que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, siendo la fracción XXIX-A la que señala las materias específicas sobre las cuales se podrán establecer las contribuciones necesarias para tal fin (comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, así como establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza).

III. Facultades Económicas.- Se encuentran previstas por las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F del artículo 73, según las cuales el Congreso tendrá facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo político y social; expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución

de acciones de orden económico, especialmente de aquellas referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios que sean social y nacionalmente necesarios; y expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos necesarios para el desarrollo nacional.

IV. Facultades en materia de comercio.- Son las que se encuentran señaladas por las fracciones IX y X del artículo 73, las cuales le confieren al Congreso la facultad para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, así como para legislar en toda la República en esta materia.

V. Facultades en materia de población.- Se encuentran comprendidas en las fracciones XVI y XXIX-C del artículo 73; estas fracciones se refieren a las leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía naturalización, colonización, emigración e inmigración de la República, así como aquellas leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos con el fin de cumplir los fines previstos por el párrafo 3º del artículo 27.

VI. Facultades en materia de educación y cultura.- Estas facultades se encuentran comprendidas en la fracción XXV del artículo 73, la cual faculta al Congreso para establecer diversos centros y planteles educativos y culturales en toda la República, para expedir leyes que distribuyan entre la Federación, Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas referentes a dicho servicio, así como para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

VII. Facultades en materia de salud.- Se encuentran señaladas por la fracción XVI del artículo 73, la cual faculta al Congreso para la expedición de leyes en materia de salubridad en toda la República, así como se establece la creación de un Consejo de Salubridad General.

VIII. Facultades en materia de trabajo y previsión social.- Estas facultades se encuentran señaladas por la fracción X del artículo 73 y por el párrafo 2° del artículo 123; mediante las cuales se faculta al Congreso para expedir las leyes en materia de trabajo conforme a las bases que establece el artículo 123 constitucional.

IX.- Facultades en materia de comunicaciones.- La fracción XVII del artículo 73 faculta al Congreso para expedir leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos.

X. Facultades de defensa nacional.- Se encuentran previstas por las fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 73. En virtud de estas facultades el Congreso puede declarar la guerra en virtud de los datos presentados por el Ejecutivo; dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y de guerra; levantar y sostener a las fuerzas armadas del país y reglamentar su organización y servicio y expedir normas con objeto de organizar a la Guardia Nacional.

XI. Facultades en materia ecológica.- Estas facultades están contempladas por la fracción XXIX-G del artículo 73, la cual dispone que el Congreso expedirá leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, de los Estados y de los Municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XII. Facultades en materia de coordinación de seguridad pública.- La fracción XIII del artículo 73 dispone que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que sean necesarias para establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; también queda facultado el Congreso para expedir normas para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

XIII. Facultades en materia contencioso-administrativa.-

Según la fracción XXIX-H del ya citado artículo 73, el Congreso queda facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales se encuentran dotados de autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir aquellas controversias surgidas entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XIV. Facultad legislativa de autoestructuración.- Esta facultad se encuentra señalada por el artículo 70 y en virtud de ella el Congreso podrá expedir su propia ley orgánica, la cual determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su filiación de partido, con el fin de garantizar la libre expresión de todas las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. A diferencia de las demás leyes, esta ley no podrá ser vetada ni necesitará ser promulgada por el Ejecutivo Federal para tener vigencia.

XV. Facultades en otras materias.- El artículo 73 otorga también facultades al Congreso de la Unión en otras diversas materias., tales como: dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar dichos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracción VIII); legislar en toda la República en materia

de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear (fracción X); establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas (fracción XVIII); fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos (fracción XIX); expedir leyes de organización de los cuerpos diplomáticos y consulares mexicanos (fracción XX); establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse (fracción XXI); conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (fracción XXII); expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor (fracción XXIV) y legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales (fracción XXIX-B). Sin embargo el artículo 73 no es el único precepto constitucional que señala facultades legislativas del Congreso de la Unión, pues, como ya se ha mencionado, éste tiene también otras facultades previstas en diversos artículos constitucionales. Burgoa señala algunas de dichas facultades,¹²⁸ tales como: 1) la declaración que hace el artículo 27 referente al derecho que tiene la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, las cuales solo podrán hacerse mediante las leyes que expida el propio Congreso; 2) la intervención que tiene el

¹²⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* págs. 655 a 659.

Congreso en el procedimiento de suspensión de garantías individuales al que se refiere el artículo 29; 3) las facultades en materia tributaria señaladas en el artículo 131, se entienden que son originariamente asignadas al Congreso, aunque éste puede delegar dichas facultades en favor del Ejecutivo Federal; 4) el artículo 135 confiere al Congreso -en colaboración con las legislaturas de los Estados- la facultad de adicionar o reformar la Constitución; 5) la facultad prevista por la fracción VIII del artículo 3° referente a la expedición de leyes que distribuyan la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, señalen las aportaciones económicas correspondientes y señalen las sanciones para los funcionarios que incumplan o infrinjan las disposiciones relativas; 6) la fracción VI del artículo 27 señala que el Congreso, mediante las leyes que expida, podrá determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; 7) la fracción XVII del mismo artículo 27 confiere al Congreso la facultad de expedir leyes que establezca los procedimientos para fraccionar y enajenar las extensiones de tierra que excedan de los límites señalados por las fracciones IV y XV de dicho artículo; 8) la facultad que el artículo 121 confiere al Congreso para que éste, por medio de leyes generales, prescriba la manera mediante la cual en cada Estado de la Federación se puedan probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales realizados en los otros Estados y 9) por último, el segundo párrafo del artículo 130 confiere exclusivamente al Congreso de la Unión la facultad de

legislar en materia de culto público, iglesias y agrupaciones religiosas.

XVI. Facultades implícitas.- Son aquellas que se encuentran previstas por la fracción XXX del artículo 73, pues dicha fracción dispone que el Congreso tendrá facultad para expedir todas aquellas leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las facultades mencionadas por el artículo 73, así como aquellas otras facultades que conceda la Constitución a los Poderes de la Unión.

4. 1. 2. Funciones administrativas que realiza el Poder Legislativo.

En base a la flexibilidad que tiene el principio de la división de poderes en nuestra Constitución, son muy numerosas las funciones realizadas por el Poder Legislativo que tienen un carácter materialmente administrativo, pues el Congreso de la Unión *"puede constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido lato, es decir, de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto. Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, y*

*sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia.”*¹²⁹

Estas facultades administrativas se encuentran también previstas en diversos artículos constitucionales, siendo las más numerosas aquellas que se encuentran contempladas por el artículo 73. Entre las facultades administrativas que éste artículo confiere al Congreso de la Unión se encuentran las siguientes:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal: En este caso se trata sin duda de una función administrativa, pues se está aplicando una disposición general -la referente a las partes integrantes de la Federación y al territorio nacional y que está contemplada por el capítulo segundo de la Constitución- a un caso particular y concreto, el cual es el referente a la admisión de un nuevo Estado dentro de la Federación.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes...: También se contempla el mismo supuesto que el de la fracción anterior, solo que en este caso esta fracción establece un procedimiento a seguirse para poder formar una nueva entidad federativa dentro del territorio de un Estado de la Federación: es necesario que el territorio que pretenda constituir el nuevo Estado cuente con un mínimo de ciento veinte mil habitantes, así como comprobar ante el Congreso que dicho

¹²⁹ *Ibidem.* págs. 671 y 672.

territorio tenga los elementos suficientes para proveer a su existencia política; posteriormente se dará intervención a las legislaturas de los Estados y al Ejecutivo Federal a efecto de que den su respectivo punto de vista sobre la conveniencia o inconveniencia de la creación de ese nuevo Estado; una vez cumplido este requisito se requiere de la votación aprobatoria de por lo menos dos terceras partes de los diputados y senadores presentes y por último la resolución del Congreso deberá ser ratificada, por lo menos, por las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso: Se trata también de resolver una cuestión jurídica concreta y particular referente a las diferencias surgidas entre dos o más Estados de la Federación por motivo de los límites de sus respectivos territorios. Pero esta fracción establece un único requisito a esta facultad y es que estas diferencias no tengan un carácter contencioso, pues entonces se trataría de una cuestión de carácter jurisdiccional, por lo que el Congreso no podría intervenir.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación: Al igual que en la fracción I, en este caso

también existe la aplicación de una disposición jurídica general que es el artículo 44 constitucional, el cual señala el supuesto del cambio de residencia de los poderes federales.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...: Aunque anteriormente se haya mencionado que esta facultad tenía un carácter legislativo, es conveniente mencionar la opinión de Gabino Fraga¹³⁰. Según este autor si la autorización del Congreso es, como ocurre normalmente, para un empréstito determinado, el acto será administrativo, pero si el Congreso fija las bases para la celebración de empréstitos futuros se trata de una función legislativa. Por otra parte, debido a que la aprobación de los empréstitos no pueden referirse específicamente sino a aquellos que ya se han contraído, esta función será también administrativa, al igual que el mandato del pago de la deuda nacional; pero en ocasiones el reconocimiento de la deuda, así como el mandato de pago de la misma, van acompañados de una serie de normas que regulan, en forma abstracta y general, las relaciones del Estado deudor y de los acreedores, en estos casos se trata de una función legislativa.

¹³⁰ Fraga, Gabino. *Op. Cit.* págs. 68 y 69.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones: Según Fraga,¹³¹ la creación de empleos públicos en lo que se refiere al establecimiento de un puesto, la delimitación de su competencia y el estatuto de su titular son funciones legislativas, el señalamiento, aumento y disminución de las dotaciones correspondientes a un determinado cargo público es una función administrativa.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución: Al igual que la fracción XXVII, esta fracción contempla facultades que Sánchez Bringas llama “*de control político*”¹³², ya que en virtud de estas atribuciones el Congreso de la Unión es factor de equilibrio político para lograr que el Ejecutivo Federal siempre tenga un titular. En el caso en particular que menciona esta fracción se refiere al procedimiento para la suplencia del Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta. En caso de falta absoluta, el Congreso se constituirá en colegio electoral y por el voto de las dos terceras partes de sus miembros designará a un presidente interino (si la falta del Presidente ocurre durante los dos primeros años de su gestión , debiendo el

¹³¹ *Loc. Cit.*

¹³² Sánchez Bringas Enrique. *Op. Cit.* pág. 439.

Congreso, dentro de los diez días siguientes a la designación del Presidente interino, expedir la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo), o bien, a un presidente sustituto (cuando la falta ocurre después de los primeros dos años de gestión, en este caso el presidente sustituto designado por el Congreso será quien concluya el periodo correspondiente). En caso de que la falta sea temporal, será el Congreso o la Comisión Permanente quienes designen a un presidente interino durante el tiempo que dure dicha falta.

XVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República: En esta fracción se aplica lo previsto por el artículo 86, el cual indica que por regla general el Presidente de la República no puede renunciar a su cargo, sino solamente por causa grave, correspondiendo al Congreso la facultad de analizar la procedencia o improcedencia de dicha causa, para posteriormente aceptar o rechazar la renuncia del Presidente.

Otras funciones de carácter administrativo que realiza el Poder Legislativo son las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

Las funciones exclusivas de la Cámara de Diputados son aquellas realizadas únicamente por esta Cámara y que no requieren de la intervención del Senado. Estas funciones se encuentran señaladas por el artículo 74 de la Constitución.

Respecto a dichas facultades Burgoa opina que éstas no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, es decir, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen.¹³³ Por lo consiguiente las facultades exclusivas de esta Cámara no tienen un carácter legislativo, sino que por lo general son de un carácter administrativo.

Según el artículo 74 son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las siguientes:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Esta facultad tiene como único fin dar publicidad al resultado definitivo de las elecciones para Presidente de la República.

II.- Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor: Según Sánchez Bringas, la Contaduría Mayor de Hacienda "es un órgano que depende directamente de la Cámara de Diputados y sus servidores públicos son nombrados por ésta. La Contaduría tiene la función de supervisar, inspeccionar y auditar a las secretarías de Estado, al Distrito Federal y a los organismos

¹³³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* pág. 692.

públicos descentralizados del gobierno federal y de esa entidad federativa, así como a las empresas de participación estatal mayoritaria".¹³⁴ Ahora bien, siendo un órgano que depende directamente de la Cámara de Diputados es necesario que la misma Cámara tenga una facultad de vigilancia interna sobre este órgano con la finalidad de supervisar sus funciones, y esta supervisión es realizada por una comisión especial de diputados, la cual es nombrada por la propia Cámara.

III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina: Esta es una facultad administrativa de carácter interno que es realizada por un gran número de órganos y dependencias del gobierno federal. En este caso resulta lógico suponer que para un mejor desempeño de sus funciones la Cámara de Diputados debe de tener la facultad exclusiva de nombrar y contratar a su propio personal administrativo y de oficina, como pueden ser secretarías, ayudantes, personal de vigilancia, etc.

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior...: Esta es una facultad financiera de gran importancia, pues se le confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de controlar el gasto público, examinando y aprobando el

¹³⁴ Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* pág. 443.

Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, el proyecto que contempla todas aquellas erogaciones que realiza anualmente la Federación mediante todos sus órganos y organismos descentralizados para el ejercicio de sus funciones, así como la Cuenta Pública, la cual consiste en el reporte presentado por el Ejecutivo Federal en el cual se hace saber lo que obtuvo la Federación por concepto de ingresos y lo que se erogó por concepto de gasto público durante el año anterior; para este efecto la propia fracción establece el procedimiento respectivo: El Presidente de la República debe enviar al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre, o hasta el 15 de diciembre cuando sea durante el año en que el Presidente inicie su gestión, debiendo comparecer ante la Cámara de Diputados el Secretario de Hacienda y Crédito Público con el fin de dar cuenta sobre la iniciativa de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Por otra parte, la cuenta pública deberá ser presentada dentro de los diez primeros días de junio. Los plazos a los que se refiere esta fracción solo podrán ampliarse mediante solicitud del Ejecutivo, siempre y cuando exista una causa debidamente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente en su caso, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda para que explique las causas que motiven la demora en la presentación de estos documentos.

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución: El artículo 111 señala una lista de funcionarios en contra de los cuales no se podrá proceder por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo sin antes haber obtenido la declaración correspondiente por parte de la Cámara de Diputados. Esta declaración se obtendrá mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión. los funcionarios a los que hace referencia el artículo 111 son: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Debido a la responsabilidad de los cargos citados, la Constitución establece a dichos funcionarios el privilegio de la inmunidad, debido a la cual estos no podrán ser juzgados por delitos que presuntamente cometan durante el tiempo de su cargo sin que la Cámara de Diputados haga la declaración correspondiente y mediante la cual se indique si se puede o no proceder penalmente en contra del funcionario inculcado; por lo que de esta manera la Cámara de Diputados asume el papel de órgano persecutor. Por último el artículo 111 menciona que

tratándose de Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento solo si el delito del que se trate pertenezca al orden federal, además de que en estos casos la declaración de procedencia que realice la Cámara de Diputados solo tendrá el efecto de ser comunicada a la Legislatura Local con el fin de que esta proceda, según lo marque sus respectivas atribuciones.

El artículo 76 señala las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, las cuales tienen la misma característica que aquellas que son exclusivas de la Cámara de Diputados, esto es, que debido a que solo interviene una sola Cámara los actos de ésta no pueden ser legislativos, por lo tanto las funciones exclusivas del Senado, en su mayoría, también tienen un carácter materialmente administrativo; estas funciones son las siguientes:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión: El Senado, en su carácter de representante de las entidades federativas,¹³⁵ debe analizar toda

¹³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* pág. 699.

la política exterior del Presidente de la República, pues en un momento dado puede verse involucrada toda la Federación, o bien, una o varias entidades federativas. La Cámara de Senadores debe también dar su aprobación a los tratados internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo para que, de acuerdo a lo que señala el artículo 133, se corrobore que estos se encuentren apegados a la Constitución en todas sus cláusulas.

II.- Ratificar los nombramientos que dicho funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga: Esta facultad de carácter administrativo realizada por la Cámara de Senadores constituye también un temperamento del principio de división de poderes, pues no basta con que los funcionarios a que hace referencia esta fracción sean nombrados por el Presidente de la República, sino que para que dicho nombramiento pueda tener plena validez jurídica, es necesario que se pongan a consideración del Senado los nombramientos correspondientes para que se haga el respectivo análisis de los mismos y posteriormente la Cámara autorizará el nombramiento, o en su defecto lo podrá rechazar.

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de

tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria: Las facultades contempladas por estas dos fracciones constituyen también un temperamento a la división de poderes, pues a pesar de que el Presidente de la República tiene la facultad de disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas así como de la Guardia Nacional, es necesario que cuente con la aprobación del Senado en los casos previstos por estas fracciones; además, el hecho de que el Presidente requiera de la autorización de la Cámara de Senadores para permitir la entrada de tropas o escuadras de potencias extranjeras a territorio nacional, constituye una garantía para la independencia y soberanía de la Nación.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional...: Esta fracción establece el procedimiento que ha de seguirse en este caso: Es necesario que para que el Senado pueda tener intervención, la Constitución del Estado de que se trate no tenga previsto este caso, si es así, el Presidente de la República pondrá a votación del Senado, o de la Comisión Permanente en su caso, una terna de la cual, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes se nombrará a un gobernador provisional, el cual convocará a

elecciones, conforme lo establezca la Constitución estatal, pero en ningún caso el gobernador provisional podrá ser electo gobernador constitucional.

VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario: Esta fracción es también un temperamento al principio de división de poderes, pues de acuerdo con el artículo 96, el Senado se encarga de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la terna de personas que el Presidente de la República pone a su consideración, así también la Cámara de Senadores se encarga de aceptar o de rechazar las solicitudes de licencia o de renuncia que hagan los Ministros por conducto del propio Presidente de la República.

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución: Según el artículo 122, Base Quinta, F, la Cámara de Senadores o en los casos de receso de ésta, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud para la respectiva remoción deberá ser realizada al menos por la mitad de los miembros de la

Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso. La Base Segunda, fracción I del mismo artículo señala que en caso de que el Jefe del Distrito Federal sea removido de su cargo por las causas antes indicadas, el Senado nombrará a propuesta del Presidente de la República, un Jefe de Gobierno sustituto, quien concluirá el mandato correspondiente.

El artículo 77 también menciona una serie de facultades administrativas de carácter interno realizadas por el Poder Legislativo, pues según este artículo cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior: Para un mejor aprovechamiento de los recursos otorgados a cada una de las Cámaras, es necesario que éstas puedan manejar dichos recursos con toda libertad y sin la intervención de la otra Cámara.

II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno: Mediante esta facultad cada una de las Cámara puede integrar una o varias comisiones de enlace con el fin de lograr una mayor coordinación del Poder Legislativo, así como una adecuada comunicación con el Poder Ejecutivo.

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma: Esta facultad interna es necesaria, pues como al igual que en el caso previsto por la fracción III del artículo 74, es necesario que cada Cámara pueda nombrar a su propio personal administrativo. Sin embargo la facultad de cada una de las Cámara para hacer su reglamento interno tiene un carácter legislativo.

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros...: Esta es una facultad cuyo fin es de publicidad, pues mediante ella la Cámara en cuestión da a conocer al público la convocatoria a elecciones de carácter extraordinario en el caso de que quedaran una o varias curules vacantes.

4. 1. 3. Funciones jurisdiccionales que realiza el Poder Legislativo.

El Poder Legislativo también realiza funciones de carácter jurisdiccional, ya sea mediante la intervención de todo el Congreso o mediante una sola de las Cámaras. En estos casos el Poder Legislativo asume el papel de juzgador, resolviendo determinadas controversias que en un determinado momento puedan poner a su consideración.

Una función jurisdiccional realizada por el Poder Legislativo, por medio de la Cámara de Senadores, es aquella que menciona la fracción VI del artículo 76, la cual señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores:

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado...: Esta facultad aparentemente se confunde con el artículo 105 de la Constitución, el cual faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellas controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado respecto a la constitucionalidad de sus actos. Al respecto Burgoa afirma que para poder delimitar el alcance de esta facultad, debe especificarse que es lo que debe entenderse por "*cuestiones políticas*".¹³⁶; a su vez, Tena Ramírez menciona que aquello que la Constitución llama "*cuestiones políticas*" se relaciona con la legitimidad de origen de los gobernantes de los Estados, así como con la diversidad de criterio político entre los Poderes de un Estado que en un determinado momento pueda existir; en este caso el Senado actúa de dos maneras: *a*) a petición de uno de los Poderes; *b*) de oficio, cuando se haya interrumpido el orden

¹³⁶ Burgoa Orihuela Ignacio. *Op. Cit.* pág. 710.

constitucional mediante un conflicto de armas, es decir, en el caso de un trastorno interior, en el que median las armas y que es provocado por la pugna entre sí de poderes legítimos. Por último, el citado autor afirma que aunque esta fracción habla de la interrupción del orden constitucional, esto no significa que dicho conflicto sea de orden constitucional, sino que la marcha normal, pacífica de la administración se ha interrumpido.¹³⁷

Sin duda la principal función jurisdiccional que realiza el Poder Legislativo es el juicio político. Este procedimiento se encuentra señalado por el artículo 110 de la Constitución, según el cual pueden ser sujetos de juicio político los siguientes servidores públicos:

a) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Diputados a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto

¹³⁷ Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. págs. 429 y 430.

Federal Electoral, Magistrados del Tribunal Electoral, Directores Generales o sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Se procederá mediante juicio político en contra de estos funcionarios si durante el tiempo de sus funciones llegan a incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 109, fracc. I).

b) Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas locales. En este caso, el mismo artículo 110 dispone que estos funcionarios solo podrán ser sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso la resolución que se dicte solo tendrá un efecto declarativo y será comunicada a las Legislaturas locales con el fin de que estas procedan según lo establecido en sus atribuciones.

En el juicio político la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación, según lo marca la fracción V del artículo 74 en su segundo párrafo; el artículo 110 indica que para que la respectiva acusación pueda dictarse se requiere del voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara,

después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia previa del funcionario inculpado.

Una vez dictada la respectiva acusación, la misma es enviada a la Cámara de Senadores con el fin de que una vez realizadas las diligencias necesarias y con audiencia del inculpado, el Senado se erigirá en jurado de sentencia -conforme a lo establecido en la fracción VII del artículo 76- y mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, dará a conocer la resolución correspondiente.

En caso de que al inculpado se le compruebe la responsabilidad correspondiente, las sanciones que se aplicarán consistirán en la destitución del servidor público y en la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza.

Por último, el artículo 110 señala que las resoluciones de la Cámara de Diputados y la de Senadores son inatacables, es decir, que en contra de dichas resoluciones no se podrá interponer recurso alguno (ni aún el juicio de amparo).

4. 2. PODER EJECUTIVO.

El artículo 80 constitucional menciona que el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se encuentra depositado en un solo individuo, el cual es denominado "*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*".

El Presidente de la República será electo mediante elección directa, en los términos que la ley electoral disponga (art. 81); elección directa "*es aquella en que el cuerpo electoral escoge sin intermediarios a algunos de sus representantes*"¹³⁸; esto significa que el Presidente de la República es elegido durante los comicios correspondientes mediante el voto directo de los ciudadanos inscritos en las listas electorales. El Presidente de la República durará seis años en su encargo, al término de los cuales no podrá a volver a desempeñar ese puesto (art. 83).

4. 2. 1. Atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo.

Por regla general el Presidente de la República es el principal encargado de realizar aquellas funciones que implican la aplicación y ejecución de las leyes, siempre y cuando no resuelva controversias; es decir, el titular del Ejecutivo es el encargado de las funciones administrativas del Estado.

¹³⁸ Berlín Valenzuela, Francisco et al. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Tomo I. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1997. pág. 331.

El principal precepto constitucional que señala las funciones de carácter administrativo del Presidente es el artículo 89. Dicho artículo señala una serie de facultades y obligaciones de muy variada índole, como son:

a) La promulgación y la ejecución de todas aquellas leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (fracción I). Esta facultad es la llamada "*facultad reglamentaria*", la cual se encuentra prevista por la fracción I del artículo 89 de la Constitución, y mediante el ejercicio de ésta, el Presidente de la República -como ya se había comentado en un capítulo anterior- facilita y hace posible la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La facultad reglamentaria tiene específicamente su fundamento en la última frase de la fracción I del artículo 89 constitucional "*proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*", pues como señala Gabino Fraga, la palabra proveer, en su sentido gramatical, significa poner los medios adecuados para un fin; por lo que analizando las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados.¹³⁹ El instrumento mediante el cual el Poder Ejecutivo ejercita dicha facultad es el reglamento, el cual puede definirse como "*una norma de carácter general, abstracta e impersonal,*

¹³⁹ Fraga, Gabino. *Op. Cit.* pág. 110.

expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".¹⁴⁰

b) El nombramiento y la remoción que de manera libre puede hacer de secretarios del despacho y de aquellos empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no se encuentre determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; así también la remoción libre de los empleados diplomáticos y de los empleados superiores de Hacienda (fracción II).

c) El nombramiento, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como de los empleados superiores de Hacienda y del Procurador General de la República. Así también, la presentación al Senado de la terna para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de el sometimiento a consideración del mismo Senado de las licencias y de las renunciaciones de los Ministros (fracciones III, IV, IX, XVI y XVIII).

d) El nombramiento de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea con arreglo a las leyes (fracción V).

¹⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo IV. pág. 2751.

e) La disposición de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; así como de la Guardia Nacional para el mismo propósito, previa autorización del Senado, conforme a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 76. (fracciones VI y VII).

f) La declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley expedida por el Congreso (fracción VIII).

g) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a consideración del Senado (fracción X).

h) Convocar el Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente (fracción XI).

i) Facilitar al Poder Judicial todos aquellos medios que necesite para el ejercicio de sus funciones (fracción XII).

j) La habilitación de toda clase de puertos, el establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas, así como la designación de su ubicación (fracción XIII).

k) Conceder, conforme a las leyes, el indulto a los reos que hayan sido sentenciados por delitos que sean competencia de los

tribunales federales, así como a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (fracción XIV).

I) La concesión de privilegios exclusivos por un tiempo limitado a descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; para este efecto es necesario que dichos privilegios se otorguen conforme lo establezca la ley respectiva (fracción XV).

Otro artículo constitucional que también establece facultades al Presidente de la República es el artículo 122; dicho artículo, en la fracción II de su apartado B, le confiere al Presidente la facultad de enviar al Senado la propuesta referente a quien debe sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el caso de que éste sea removido de su cargo; así también en la fracción III, se indica que el Presidente es el encargado de enviar anualmente al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, para tal efecto el Jefe de Gobierno pondrá a consideración del Presidente la propuesta citada, en los términos que disponga la ley.

La Base Quinta del mismo artículo 122, en su inciso E, confiere al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente al funcionario encargado de la seguridad pública del Distrito Federal en los términos que señale el

Estatuto de Gobierno. Esta facultad tiene su fundamento en la fracción VII del artículo 115 constitucional, la cual señala que tanto el Presidente de la República como los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

El Presidente de la República, en virtud de lo que señala el artículo 33 constitucional, tiene la facultad exclusiva para hacer salir del país sin necesidad de juicio previo a todos aquellos extranjeros cuando juzgue inconveniente la permanencia de los mismos en territorio nacional.

4. 2. 2. Funciones legislativas que realiza el Poder Ejecutivo.

La Constitución confiere expresamente al Presidente determinadas facultades mediante las cuales realiza actividades de carácter legislativo, esto es, el Presidente puede quedar facultado en determinados casos para crear normas generales, impersonales y abstractas. Entre los artículos constitucionales que confieren al Presidente facultades para legislar se encuentran los siguientes:

1.- El artículo 29, el cual se refiere a la suspensión de garantías individuales, le confiere al Presidente la facultad de dictar una serie de prevenciones generales para hacer frente a la

situación causante de la suspensión de garantías. El procedimiento para la suspensión de garantías ya ha sido explicado en el capítulo anterior.

2.- El segundo párrafo del artículo 131 le otorga al Presidente una serie de facultades de carácter económico para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión, así como para crear otras, restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tráfico de artículos y efectos cuando lo estime urgente. Mediante el uso de esta facultad, el Presidente de la República ayuda al correcto desarrollo de la economía del país evitando la competencia desleal, sobre todo con artículos provenientes del extranjero; pero este mismo artículo restringe a esta función, pues obliga al Ejecutivo a dar cuenta anualmente al Congreso sobre el uso que se hizo de esta facultad.

3.- La fracción XVI del artículo 73 le confiere al Presidente de la República, por conducto del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud, para dictar disposiciones generales con el fin de combatir epidemias graves, la invasión de enfermedades exóticas, el alcoholismo, la drogadicción y la contaminación ambiental. Respecto a esta facultad Sánchez Bringas señala que la misma no está contemplada por el artículo

49 como excepción expresa al principio de división de poderes.¹⁴¹

Aunque el órgano del Estado encargado de la creación de las leyes es el Congreso de la Unión, el Presidente de la República tiene participación en el procedimiento legislativo para la formación de las leyes¹⁴² pues, conforme lo marcan los artículos 71 y 72 de la Constitución, el Presidente tiene intervención en cuatro de las etapas de dicho procedimiento:

a) Iniciativa.- el Presidente tiene la facultad para enviar al Congreso de la Unión todos aquellos proyectos de ley que considere convenientes, pues en la práctica él es el encargado de enviar gran parte de las iniciativas que posteriormente se convierten en leyes.

b) Veto.- Una vez que la ley o decreto correspondiente sea aprobado por el Congreso, se deberá enviar al Ejecutivo para su publicación. Si el Ejecutivo no hace ninguna observación en un plazo de diez días hábiles, se entenderá que éste ha aprobado dicha ley, pero si el Presidente hace alguna observación sobre la ley o decreto, el proyecto será devuelto al Congreso para volver a ser discutido y modificado en su caso. A esta facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los

¹⁴¹ Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* pág. 472.

¹⁴² Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917.* pág. 283 y Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* págs. 473 y 474.

proyectos de ley que le envía el Congreso se le denomina *veto*. Una vez que el Presidente ha ejercitado la facultad de veto respecto de un proyecto de ley, desechándolo total o parcialmente, éste deberá ser devuelto a la Cámara de origen para ser discutido nuevamente en base a las observaciones realizadas por el Ejecutivo; una vez que se ha vuelto a discutir el citado proyecto en ambas cámaras, volverá a ser turnado al Presidente de la República para su publicación. Sin embargo si un proyecto desechado por el Ejecutivo vuelve a ser aprobado por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las Cámaras, dicho proyecto adquirirá el carácter de ley o decreto, por lo que el Presidente tendrá la obligación de publicarlo. Cárdenas Gracia menciona que existen tres tipos de veto: el de bolsillo (le permite al Presidente negarse a firmar una ley, imposibilitándola para entrar en vigor), el parcial (faculta al Presidente para oponerse respecto de temas particulares de una ley) y el global o total (solo le capacita para rechazar una ley en su totalidad, pero sin hacer modificaciones parciales). en el caso de México, la Constitución le confiere al Presidente los tres tipos de veto, por lo cual el Presidente puede llegar a aprovecharse de esta facultad para debilitar o negociar con el Poder Legislativo, pues además el Presidente puede llegar al extremo de negarse a publicar una ley, pues la Constitución no establece ninguna sanción al respecto.¹⁴³

¹⁴³ Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*. UNAM. México. pág. 71.

c) Promulgación.- Una vez aprobada, la ley o el decreto deben ser promulgados por el Presidente, entendiéndose por promulgación el decreto presidencial mediante el cual se ordena el debido cumplimiento de una ley o decreto.

d) Publicación.- Es el acto en virtud del cual la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente de la República, es publicado en el Diario Oficial de la Federación. La edición de dicha publicación se encuentra a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Si bien la facultad reglamentaria a cargo del Presidente de la república es un acto formalmente administrativo, ya que implica directamente la ejecución de las leyes, el reglamento tiene efectos materialmente legislativos desde el punto de vista material, pues se trata de una norma general, abstracta e impersonal; es por esto que conviene señalar las diferencias que tiene el reglamento respecto de la ley; para tal efecto, Acosta Romero menciona algunas de las principales de dichas diferencias:¹⁴⁴

1.- El criterio formal, el cual consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso) y el reglamento es un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo).

¹⁴⁴ Acosta Romero, Miguel. *“Teoría General del Derecho Administrativo”*. Editorial Porrúa. México. 1993. págs. 863 a 866.

2.- El reglamento no es emitido mediante el mismo procedimiento que la ley.

3.- Existe el principio de primacía de la ley, el cual opera en favor de ésta, y por virtud del cual las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento.

4.- La abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la abrogación o derogación del reglamento correspondiente, a menos que en los artículos transitorios de la nueva ley, se siga dando vigencia al reglamento de la ley anterior.

5.- No puede existir reglamento sin ley, aunque esta última si puede existir, aunque no se encuentre reglamentada.

Cabe aclarar que no en todos los casos se observan todas estas diferencias, debido a que existen reglamentos de diferente naturaleza, por lo que en base a esto, la doctrina ha realizado diversas clasificaciones de los reglamentos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

a) **Reglamentos ejecutivos.**- tienen por finalidad desarrollar las normas contenidas en las leyes, con las cuales

mantienen una relación de subordinación. Son los reglamentos a que se refiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución.¹⁴⁵

b) Reglamentos gubernativos y de policía.- los reglamentos o bandos de policía tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad, mientras que la finalidad de los reglamentos gubernativos o de buen gobierno es regular aquellas actividades que el poder público reglamenta.¹⁴⁶

c) Reglamentos interiores de la Administración Pública.- Su finalidad es regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.¹⁴⁷

d) Reglamentos heterónomos.- Según Burgoa, la heteronomía de los reglamentos no sólo implica que no pueden expedirse sin una ley previa, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación.¹⁴⁸

e) Reglamentos Autónomos.- De lo anteriormente expuesto podemos afirmar que por regla general los reglamentos son expedidos en base a las leyes ordinarias; sin embargo Gabino Fraga menciona una excepción a dicha regla: los reglamentos de

¹⁴⁵ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. Editorial Porrúa. México. 1997. pág. 201.

¹⁴⁶ *Loc. Cit.*

¹⁴⁷ *Loc. Cit.*

¹⁴⁸ Burgoa Orihuela Ignacio. *Op. Cit.* pág. 785.

gubernativos y de policía -a los que ya hemos hecho referencia- y que tienen su fundamento en el artículo 21 constitucional. Dicho precepto establece "*compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...*"; como podrá observarse este artículo se limita a mencionar la existencia de reglamentos gubernativos y de policía, pero sin hacer alusión a las leyes a que esos reglamentos deban referirse. Fraga concluye que fuera de esta excepción a la fracción I del artículo 89 que la propia Constitución expresamente señala, los reglamentos autónomos deben ser declarados proscritos.¹⁴⁹

El Presidente también puede llegar a abusar de la facultad reglamentaria, pues puede presentarse el caso de que el Presidente expida un reglamento cuyas disposiciones contradigan a las de la ley; Jaime F. Cárdenas menciona como ejemplo el caso del reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (*D. O.* 16/05/89), cuyas disposiciones contradecían a las de la ley en vigor, violando de esa manera la Constitución.¹⁵⁰

El Presidente de la República también posee la facultad reglamentaria respecto al Distrito Federal, conforme lo establece la fracción IV del apartado B del artículo 122, el cual faculta al Presidente para proveer en la esfera administrativa en la exacta

¹⁴⁹ Fraga, Gabino. *Op. Cit.* págs. 113 y 114.

¹⁵⁰ Cárdenas Gracia, Jaime. F. *Op. Cit.* pág. 63.

observancia de todas aquellas leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal.

4. 2. 3. Funciones jurisdiccionales que realiza el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo en muy determinados casos puede asumir el papel de juzgador para la solución de controversias, aplicando la ley a un caso concreto mediante una resolución, es decir, realiza funciones de carácter materialmente jurisdiccional.

Son muy pocas las facultades del Presidente de la República que tienen un carácter materialmente jurisdiccional. Burgoa señala como única facultad jurisdiccional del Presidente aquella que señalaba la fracción VII del artículo 27, mediante la cual el Presidente resolvía en primera instancia aquellas controversias relativas a los límites de terrenos comunales que se llegaban a suscitar entre dos o más núcleos de población.¹⁵¹

Sin embargo, la reforma al artículo 27 publicada en el *Diario Oficial* el 6 de enero de 1992, quitó al Presidente esta facultad, transfiriéndola a los Tribunales Agrarios conforme lo que actualmente dispone la fracción XIX del mismo artículo.

¹⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* págs. 796 y 797.

Si bien no es una función que realiza directamente el Presidente de la República, se considera a los tribunales formalmente administrativos como una función materialmente jurisdiccional a cargo del Poder Ejecutivo. Dichos tribunales tienen su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, el cual señala que el Congreso de la Unión tendrá facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal; es por esto que los tribunales administrativos se encuentran fuera de la esfera del Poder Judicial y sus funcionarios son designados por el Ejecutivo Federal, mediante el procedimiento que establezcan sus respectivas leyes orgánicas. Dentro del ámbito federal entre los principales tribunales administrativos se encuentran: el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior Agrario y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

Es menester hacer la aclaración que a pesar de que los tribunales administrativos forman parte del Poder Ejecutivo, las resoluciones de estos pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial Federal mediante el juicio de amparo.

Para concluir, cabe mencionar que desde la creación relativamente reciente de estos tribunales,¹⁵² los tribunales administrativos han ido cobrando auge, estableciéndose un considerable número de ellos no solo en materia federal, sino también dentro de las entidades federativas conforme lo establecido por los artículos 116, fracción V y 122, base quinta de la Constitución. Es por esto que compartimos la opinión de Rafael I. Martínez Morales, quien hace la siguiente observación respecto de los tribunales administrativos: *“la existencia de estos tribunales de la administración o tribunales parajurisdiccionales no se justifica en un sistema que posea una adecuada asignación de competencias entre los distintos órganos gubernamentales; su proliferación es sumamente dañina para una deseable dilución del poder estatal entre los diversos entes públicos, ya que la concentración de funciones en el ámbito del poder ejecutivo conlleva una mayor ineficacia en los medios del control de legalidad del acto administrativo; además de otros males políticos y sociales”*.¹⁵³ Estos males políticos y sociales que son consecuencia de la concentración de funciones del Poder Ejecutivo las analizaremos dentro del siguiente punto.

¹⁵² El primer tribunal administrativo fue el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual fue creado en 1936.

¹⁵³ Martínez Morales, Rafael. I. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Editorial Harla. México. 1991. pág. 416.

4. 2. 4. Extralimitación de funciones del Poder Ejecutivo.

Es necesario hacer una mención aparte sobre este tema, ya que es aquí donde radica la debilidad del principio de división de poderes en nuestro país.

Como ya se ha mencionado, es imposible observar en la práctica una rígida división de poderes, por lo que es muy común que alguno de estos poderes llegue a predominar sobre los otros dos. Este fenómeno ocurre con tal frecuencia que los autores de Derecho Constitucional hablan de la existencia de dos sistemas de gobierno: parlamentario y presidencial según se hable del dominio del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, respectivamente.

México, al igual que casi todos los países de América, tiene un sistema de gobierno presidencial, en donde el titular del Poder Ejecutivo tiene una serie de funciones que le dan cierta superioridad sobre los otros dos poderes; sin embargo, en nuestro país esta situación ha llegado a tal grado que ya no se habla de la existencia de un sistema de gobierno presidencial, sino de un *presidencialismo*.

Para tratar de explicar mejor en que consiste nuestro sistema presidencialista, es necesario que primero se examinen

las excesivas facultades que con el tiempo ha ido acumulando el Presidente de la República.

Carpizo menciona que las facultades del Presidente de la República provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político¹⁵⁴; para nuestro objeto de estudio, únicamente se analizarán la primera y la tercera de dichas fuentes:

I.- La Constitución le otorga al Presidente un cúmulo enorme de facultades, a las cuales ya se ha hecho referencia, pero se debe hacer una recapitulación de las mismas para indicar aquellas que propician que el titular del Ejecutivo tenga una extralimitación de funciones:

1.- En primer lugar cabe mencionar de manera especial al artículo 71 constitucional, mismo que le confiere al Presidente de la República la facultad de iniciar leyes y decretos. Emilio Krieger afirma que los Presidentes mexicanos violan reiteradamente la Constitución al pretender que se confunda el procedimiento indicado por los artículos 71 y 72 (referentes a la formación de las leyes ordinarias) con el procedimiento señalado por el artículo 135 que se refiere a las reformas y adiciones a la Constitución y en el cual no se le da en ningún momento intervención al Presidente de la República, por lo que en virtud

¹⁵⁴ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Editorial Siglo XXI. México. 1993. pág. 223.

de que la fracción XX del artículo 89 indica que el Presidente solo tendrá aquellas facultades que expresamente le otorguen la Constitución, el mencionado jurista afirma que el Presidente incurre en una grave violación a nuestra Carta Magna al enviar al Congreso de manera muy frecuente iniciativas de reformas a la Constitución, mismas que son aprobadas sin mayor dificultad; esta situación ha provocado que la Constitución haya sido reformada constantemente cuando alguno de sus artículos se oponen a la voluntad del Presidente en turno.¹⁵⁵

2.- Resultaría interminable enumerar detalladamente una por una todas aquellas facultades que le dan predominio al Presidente de la República, por lo que resumiéndolas se encuentran las siguientes: Tiene facultades de legislador autónomo en los casos previstos por los artículos 29, 131 y 73 fracción XVI. Tiene las facultades de veto previstas por el artículo 72. Posee la facultad reglamentaria a la que se refiere la fracción I del artículo 89. Es el director exclusivo de la política exterior, con facultad para suscribir tratados internacionales con aprobación del Senado. Es el único encargado de elaborar y presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Tiene enormes facultades de nombramiento, pues puede nombrar, remover y proponer, ya sea de manera libre o con aprobación del Senado, a un gran número de funcionarios públicos, tales como Secretarios

¹⁵⁵ Krieger, Emilio. *La Constitución Restaurada*. Editorial Grijalbo. México. 1995. págs. 81, 84 y 85.

de Estado, oficiales y altos jefes de las Fuerzas Armadas, empleados superiores de Hacienda, Procurador General de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc. Es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas, por lo que tiene la facultad de disponer libremente de las mismas *"para la defensa exterior y seguridad interior de la Nación"*. Tiene grandes facultades en materia económica y hacendaria que le confieren los artículos 25, 26, 28, 73 y 89 constitucionales. En su carácter de jefe de la Administración Pública Federal, tiene un pleno control sobre los órganos centralizados y desconcentrados, así como sobre los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Puede instituir Tribunales Administrativos dotados de *"autonomía"* como es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios, etc. Tiene la facultad de prestar al Poder Judicial todo el apoyo que éste le solicite para el ejercicio de sus funciones, sin tener ninguna responsabilidad en el caso de negarse a prestar dicho apoyo.

II.- Las facultades del Presidente metaconstitucionales o provenientes del sistema político son aquellas que no se encuentran fijadas en la Constitución ni en ningún otro ordenamiento jurídico, sino que son aquellas que el Presidente posee en virtud del importante papel que juega en nuestro

sistema político. Estas facultades son, en opinión de Carpizo, las siguientes:¹⁵⁶

1.- Jefatura real del PRI. El Partido Revolucionario Institucional es el partido político que ha detentado el poder por más de 60 años, durante los cuales ha sufrido un proceso interno de centralización en el que las principales atribuciones del partido han quedado concentradas en el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien a su vez, es nombrado y removido directamente por el Presidente de la República. Este papel de jefe del PRI le da al Presidente de la República una serie de facultades metaconstitucionales mediante las cuales suele intervenir directamente en la designación de gran parte de los candidatos a gobernadores, diputados, senadores, así como de los principales presidentes municipales por parte del PRI, partido que a su vez, debido a la hegemonía política que ha logrado en tantos años o debido a otros factores que sería prolijo mencionar, suele triunfar en la mayoría de las elecciones.

2.- Designación de su sucesor. Esta facultad metaconstitucional del Presidente es un rasgo que ha distinguido al sistema político mexicano en las últimas décadas, pues hoy en día nadie se atreve a dudar que es una facultad exclusiva del Presidente en turno designar, entre aquellos que forman parte de su gabinete o equipo de trabajo, a la persona que lo sucederá en

¹⁵⁶ Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* págs. 190 y sigs.

el cargo; este acto es lo que en nuestro sistema político se ha llamado "dedazo". Emilio Krieger afirma que mediante este procedimiento se logra burlar al mecanismo electoral establecido por la Constitución, pues el Presidente impone al candidato del PRI a la Presidencia de la República, haciendo que dicho partido simule la postulación correspondiente, para que mediante el procedimiento citado en el inciso anterior, asuma el cargo, cumpliendo así con el requisito formal del sufragio mayoritario, popular y directo.¹⁵⁷ David Manuel Vega menciona que este sistema de "dedazo" ha propiciado el vicio de seleccionar como sucesor al individuo más disciplinado y apegado al estilo de gobernar del Presidente en turno y no al más disciplinado en los mecanismos generales del sistema político, por lo que de esta manera, el país ha tenido en los últimos años a Presidentes carentes de experiencia política, por lo cual el grupo que actualmente se encuentra en la cúpula del poder se ha vuelto insensible a las necesidades generales de la sociedad.¹⁵⁸

3.- Nombramiento y remoción de los gobernadores. Ya se mencionó que el Presidente, en su calidad de líder del PRI, tiene la facultad de designar a los candidatos de dicho partido a gobernadores de los Estados, o en su defecto, de dar la última opinión al respecto antes de que el partido lleve a cabo la postulación correspondiente; de esta manera el Presidente

¹⁵⁷ Krieger, Emilio. *Op. Cit.* pág. 82.

¹⁵⁸ Vega Vera, David Manuel. *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Estudio Sociológico y Constitucional.* Editorial Porrúa. México. 1989. págs. 48 a 51.

adquiere un control pleno sobre los gobernadores de los Estados en el plano económico y político, pues además el Presidente tiene el poder para remover a los gobernadores de los Estados que se opongan a sus intereses; esta remoción puede hacerse por diversos medios que van desde insinuar la presentación de la renuncia hasta la desaparición de los poderes en la respectiva entidad federativa.¹⁵⁹ El Presidente realiza este último medio con la colaboración del Senado, pues debido a la mayoría que el PRI detenta en esta Cámara, la desaparición de poderes puede ser declarada sin dificultad alguna por las razones explicadas anteriormente.

De esta manera el presidencialismo en México ha sido considerado como sinónimo del abuso reiterado que el Presidente de la República hace del ejercicio del poder, debilitando a los otros dos Poderes de la Federación y violando el principio de la división de los mismos, impidiendo la verdadera aparición de la democracia y convirtiendo a nuestro sistema político actual en lo que el escritor peruano Mario Vargas Llosa ha descrito como "*la dictadura perfecta*".

¹⁵⁹ Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* pág. 198.

4. 3. PODER JUDICIAL.

Antes de ahondar en el estudio sobre la organización y las facultades del Poder Judicial de la Federación, es menester comentar algunos aspectos en relación a este Poder.

Se ha discutido mucho el tema acerca de la verdadera naturaleza del Poder Judicial, pues algunos autores le han negado al Poder Judicial la categoría de un verdadero poder, ya que éste carece de voluntad autónoma y de fuerza material, por lo que consideran que en realidad el Poder Judicial simplemente constituye un departamento del Poder Ejecutivo. Sin embargo, Tena Ramírez señala que esta cuestión es sólo de orden teórico, por lo que carece de importancia para el legislador constituyente, y si nuestra Constitución le da el nombre de poder al judicial, esto se debe, más que nada, a la conveniencia práctica.¹⁶⁰

Sin embargo, como ya se ha mencionado, el término "*poder*" se utiliza, en este caso, para designar a los órganos que tienen a su cargo las funciones inherentes al poder público del Estado, funciones que tradicionalmente se clasifican en administrativas, legislativas y jurisdiccionales; por lo que en consecuencia es de suma importancia la designación que se le da al Poder Judicial; además tampoco se debe confundir la función administrativa con la jurisdiccional, pues mientras la primera

¹⁶⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* págs. 477 y 478.

implica principalmente la ejecución de las leyes, la segunda implica esencialmente la solución de controversias, por lo que el Poder Judicial merece ser considerado un verdadero poder, con una función totalmente diferente a la del Poder Ejecutivo, por lo que debe ser reconocida su importancia y es necesario procurar su independencia.

Nuestra Constitución ha reconocido la importancia del Poder Judicial, ya que no solo se limita a otorgarle la función de dirimir controversias en el papel de simple juzgador, sino que también -como se verá más adelante- tiene a su cargo la función de control constitucional mediante la cual los particulares que vean violadas sus garantías individuales por actos de las autoridades federales, locales o municipales, pueden acudir a solicitar la protección de la justicia federal mediante el juicio de amparo. La importancia del Poder Judicial Federal se ha visto aumentada, pues recientemente la facultad político constitucional en su función originaria propiamente judicial ha sido ampliada con la facultad de dirimir aquellas controversias de carácter electoral, pues hasta antes de 1996 las controversias de carácter político-electoral estaban totalmente restringidas para el Poder Judicial.

Sin embargo, la independencia e importancia que posee el Poder Judicial Federal es indiscutible, por lo que consideramos conveniente citar la opinión de Daniel Moreno sobre este tema,

pues bien puede resumir las observaciones que hemos realizado sobre el Poder Judicial: *“Consideramos que la función que desarrolla el Poder Judicial, a pesar de que no reúne las características de los otros poderes, es de tal naturaleza y trascendencia, que se justifica plenamente el reconocimiento que nuestra Constitución le otorga, no solamente como una consecuencia del principio de la división -o colaboración como hemos visto- de poderes, sino por la dignidad que debe tener este poder. Si no la tiene entre nosotros, como la merece, se debe a nuestra falta de integración de un régimen de derecho. Cuando los políticos pregonan constantemente su respeto al derecho y a la Constitución, sucede, con frecuencia, que lo hacen para ocultar sus verdaderas intenciones, o sea, que en el fondo no lo respetan”*.¹⁶¹

El artículo 94 de la Constitución señala que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se encuentra depositado en:

a) una Suprema Corte de Justicia, la cual se integra por once Ministros, quienes tienen una duración de quince años en su encargo y son nombrados por el Senado de una terna propuesta por el Presidente de la República. La Suprema Corte de Justicia puede funcionar en Pleno o en Salas.

¹⁶¹ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. págs. 471 y 472.

b) un Tribunal Electoral, el cual está formado por una Sala Superior (integrada por siete Magistrados Electorales, los cuales son nombrados por el Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia y duran diez años en su encargo) y por Salas Regionales, cuyo número es fijado por la ley y sus Magistrados tienen una duración de ocho años en su encargo.

c) Tribunales Colegiados de Circuito.- según el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados se integran por tres Magistrados, un secretario de acuerdos y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

d) Tribunales Unitarios de Circuito.- el artículo 28 de la ley orgánica citada, indica que estos tribunales se integran por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

e) Juzgados de Distrito.- según el artículo 42 de la ley antes mencionada, cada Juzgado de Distrito se integra por un juez de Distrito y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

f) un Consejo de la Judicatura Federal, el cual se integra por siete miembros: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia funge como Presidente del Consejo; habrá también un Magistrado

de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un Juez de Distrito, dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República; a excepción del Presidente, los demás Consejeros durarán cinco años en su encargo. El Consejo de la Judicatura Federal podrá funcionar en Pleno o en Comisiones. Este Consejo es el órgano encargado del orden, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, exceptuando a la Suprema Corte.

g) El artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que los tribunales de los Estados y del Distrito Federal formarán parte del Poder Judicial Federal en los casos previstos por la fracción XII del artículo 107 constitucional, esto es, cuando se violen las garantías de los artículos 16 (en materia penal), 19 y 20 de la Constitución y si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar que la autoridad responsable; en este caso corresponderá a los tribunales del fuero común recibir el escrito de amparo y suspender provisionalmente el acto reclamado. El artículo 1° de la citada Ley Orgánica establece que dichos tribunales también serán considerados parte del Poder Judicial Federal en los demás casos en que la ley disponga que deban auxiliar a la justicia federal.

4. 3. 1. Atribuciones constitucionales del Poder Judicial.

Por regla general el Poder Judicial es el encargado la función jurisdiccional, mediante la cual se aplican las leyes para la solucionar de una controversia determinada mediante una resolución o sentencia.

Respecto a esta función jurisdiccional, Burgoa afirma que en realidad el Poder Judicial asume dos funciones jurisdiccionales distintas: la función judicial propiamente dicha y la función de control jurisdiccional.¹⁶²

A) La función judicial propiamente dicha es aquella en donde el Poder Judicial resuelve una controversia sin colocarse en una situación de hegemonía sobre los demás órganos del Estado y sin pretender establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos.¹⁶³

B) Respecto a la función de control constitucional, cuando los órganos del Poder Judicial Federal ejercen esta función, se colocan en una relación política con los demás poderes federales o locales, al abordar el examen de los actos realizados por éstos para establecer si contravienen o no el régimen constitucional.¹⁶⁴

¹⁶² Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* pág. 816.

¹⁶³ *Loc. Cit.*

¹⁶⁴ *Ibidem.* pág. 820.

Actualmente en nuestro sistema jurídico constitucional el Poder Judicial Federal tiene una doble función, la función originaria propiamente judicial, político-constitucional en sus artículos 104, 105 y 106 constitucionales que establecen las siguientes facultades o atribuciones:

a) En primer lugar se encuentran aquellas facultades que el artículo 104 constitucional confiere a los Tribunales Federales, los cuales conocerán:

I_A.- De las controversias del orden civil o criminal que se susciten en relación al cumplimiento o aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por México. Cuando estas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a petición del actor, los tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

I_B.- De los recursos de revisión en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo, en los casos que señalen las leyes. Estas revisiones deberán sujetarse al procedimiento que fija la Ley de Amparo para la revisión en amparo indirecto.

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte.

V.- De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

b) El artículo 105 constitucional, en su fracción I, menciona que la Suprema Corte de Justicia conocerá de todas aquellas controversias constitucionales (excepto las que tengan un carácter electoral) que se susciten: entre la Federación y las entidades federativas; entre la Federación y los municipios; entre los municipios y las entidades federativas; entre las entidades federativas; entre los municipios; entre los Poderes Federales; entre los Poderes de un mismo Estado o entre dos órganos de Gobierno del Distrito Federal. De acuerdo a la fracción II del 105 aludido, también corresponde a la Suprema Corte conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución; así también, en la fracción III del mismo artículo se señala que de oficio o a petición del Tribunal Unitario de Circuito correspondiente o del Procurador General de la República, la Suprema Corte podrá conocer de los recursos de apelación en contra de las sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

c) La Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de resolver las controversias, que en razón de competencia, se puedan suscitar entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los tribunales locales de las entidades federativas, entre los de un Estado y los de otro o entre los de un Estado y los del Distrito Federal; según lo señala el artículo 106.

En cuanto al control de la constitucionalidad e incluso de la legalidad, protegiendo garantías individuales se logra mediante el juicio de amparo que tiene su fundamento en el artículo 103 constitucional, el cual indica que a los Tribunales de la Federación les corresponde conocer de todas aquellas controversias que se susciten: por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando dicha intromisión competencial a que aluden se traduzca en violación a garantías individuales. El artículo 107 de la Constitución indica los procedimientos y las bases a los cuales debe sujetarse el juicio de amparo; dicho procedimiento se encuentra señalado, de una manera más detallada y precisa en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución (Ley de Amparo). La modalidad del juicio de amparo es la siguiente: El amparo directo o uni-instancial, el

cual se promueve en contra de actos de autoridad que tengan el carácter de resoluciones, sentencias definitivas o laudos que pongan fin a un juicio; por regla general el amparo directo es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito; la Suprema Corte de Justicia, a través de sus Salas, solo conocerá de los juicios de amparo directo cuando dicho Tribunal ejerza su facultad de atracción, conforme a la fracción V del artículo 107 constitucional; y el Pleno de la Suprema Corte conocerá de los amparos en revisión sobre cuestiones que decidan la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto constitucional. Existe también el amparo indirecto o bi- instancial, el cual puede ser promovido en contra de cualquier acto de autoridad que no tenga el carácter de sentencia definitiva; le corresponde conocer de los juicios de amparo indirecto a los Juzgados de Distrito. Cabe hacer el comentario de que a pesar de las críticas que ha recibido, el juicio de amparo constituye hoy en día, uno de los mejores medios de defensa con los que cuentan los gobernados para hacer frente a gran parte de los diversos excesos y abusos que las autoridades en un momento determinado puedan llegar a cometer en el ejercicio de sus actividades.

C) A las dos funciones jurisdiccionales antes mencionadas se debe añadir una función más, la cual ha sido establecida recientemente: *la función jurisdiccional electoral*. Hasta antes de 1996 el encargado de dirimir las principales controversias

electorales era un organismo autónomo denominado *Tribunal Federal Electoral*; pero el 23 de agosto de ese mismo año esta función le fue asignada al Poder Judicial Federal, mediante el establecimiento del *Tribunal Electoral*. Según el artículo 99 constitucional, al Tribunal Electoral le corresponde conocer de las siguientes controversias en materia electoral:

a) Impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, así como de la elección del Presidente de la República.

b) Impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.

c) Impugnaciones de actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

d) Impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para participar en los asuntos políticos del país.

4. 3. 2. Funciones administrativas que realiza el Poder Judicial.

Los órganos del Poder Judicial también tienen a su cargo funciones de carácter materialmente administrativo, es decir, realizan actividades en las cuales aplican y ejecutan una ley, pero no resuelven controversia alguna. Entre las funciones administrativas que realizan estos órganos se encuentran las siguientes:

I.- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponden las siguientes facultades administrativas:

a) **Expedición de acuerdos generales.**- según el párrafo sexto del artículo 94 constitucional, el Pleno de la Suprema Corte podrá emitir estos acuerdos con el fin de distribuir adecuadamente los asuntos que sean de su competencia entre las Salas, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos en los que los cuales se hubiera emitido jurisprudencia para la mayor rapidez de su despacho.

b) **Facultades de investigación.**- estas facultades están previstas por el artículo 97, según el cual la Suprema Corte, ya sea de oficio o a petición del Presidente de la República, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún estado, podrá nombrar a uno o varios de sus

miembros, o a un Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o designar a uno o varios comisionados especiales para investigar algún hecho que constituya una violación grave de garantías individuales. También se encuentra facultada para investigar de oficio uno o varios hechos que constituyan una violación del voto público, siempre que a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de todo el procedimiento de elección de alguno de los Poderes de la Unión (elecciones de diputados y senadores federales y de Presidente de la República). Por último, el mismo artículo 97 indica que la Suprema Corte podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la investigación de la conducta de algún juez o magistrado federal.

c) Facultades de nombramiento y remoción.- el artículo 97 faculta a la Suprema Corte para nombrar y remover libremente a su secretario y demás funcionarios y empleados, para de esta forma garantizar su mejor funcionamiento. Este mismo artículo confiere al Pleno de la Corte la facultad de elegir de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual será electo cada cuatro años y no podrá ocupar de nuevo el cargo para el periodo inmediato posterior.

d) Facultad de destitución y consignación.- Sánchez Bringas menciona que esta facultad le es conferida a la Suprema Corte con el fin de mantener el estado de derecho y obligar a las

autoridades a respetar sus mandatos.¹⁶⁵ Esta facultad se encuentra señalada por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución; esta fracción anteriormente establecía que si una vez concedido el amparo la autoridad responsable no suspendía el acto reclamado o intentara eludir la sentencia de la autoridad federal, sería inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito correspondiente. Sin embargo esta fracción hace poco sufrió una reforma,¹⁶⁶ según la cual antes de proceder a la separación y consignación de la autoridad la Suprema Corte deberá requerirla para cumplir la sentencia respectiva, dándole un plazo razonable para hacerlo; si al término de dicho plazo la autoridad sigue sin ejecutar la sentencia, el funcionario responsable será separado de su cargo y consignado ante el Juez de Distrito correspondiente; esto se observará en el caso de que el incumplimiento de la sentencia fuera excusable, pues si fuera inexcusable, la Suprema Corte inmediatamente procederá a la destitución y consignación de la autoridad responsable.

e) Facultades presupuestales.- según el último párrafo del artículo 100, la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad para elaborar su propio presupuesto, mientras que el Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial, pues con ambos presupuestos se integra el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, mismo que será remitido por el Presidente de la

¹⁶⁵ Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* págs. 514 y 515.

¹⁶⁶ D. O. 30-XII-94.

Suprema Corte para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

f) Facultad de administración interna.- el artículo 100 señala que la administración de la Suprema Corte de Justicia le corresponderá a su Presidente.

II.- El artículo 99 constitucional le confiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal las siguientes facultades administrativas:

a) Elegir de entre los miembros de la Sala Superior al Presidente del Tribunal, quien durará en su cargo cuatro años.

b) La expedición de su propio Reglamento Interno y de los acuerdos generales necesarios con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento del Tribunal.

c) El Tribunal podrá proponer su propio presupuesto al Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

d) La Sala Superior tiene facultad para tramitar, cubrir y otorgar las renunciaciones, ausencias y licencias de sus miembros.

III.- Según el párrafo cuarto del artículo 97 los Tribunales de Circuito, así como los Juzgados de Distrito, tienen la facultad de nombrar y remover a sus respectivos funcionarios y empleados, conforme lo establezca la ley respecto de la carrera judicial.

IV.- A pesar de formar parte del Poder Judicial Federal, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de carácter administrativo, pues no se encarga de resolver controversias federales o constitucionales, sino que su función primordial es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. El Consejo de la Judicatura Federal tiene señaladas sus funciones principalmente por el artículo 100 de la Constitución, que le confiere las siguientes facultades:

a) El Pleno del Consejo resolverá todo lo relativo a la designación, adscripción y remoción de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito.

b) El Consejo podrá expedir acuerdos generales para el mejor ejercicio de sus actividades.

c) El Consejo elaborará el presupuesto para el Poder Judicial Federal, excepto el de la Suprema Corte, para posteriormente turnar dicho presupuesto al Presidente de la

Suprema Corte, quien se encargará de realizar el proyecto correspondiente para que sea incluido en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

d) Según el párrafo quinto del artículo 94 el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

e) El artículo 97 señala que el Consejo se encargará de la investigación sobre la conducta de algún juez o magistrado del Poder Judicial Federal, a petición de la Suprema Corte de Justicia.

f) El artículo 99 menciona que una Comisión integrada por el Presidente del Tribunal Electoral (quien se encargará de presidirla), un Magistrado Electoral de la Sala Superior y por tres miembros del Consejo de la Judicatura, se encargará de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral.

4. 3. 3. Funciones legislativas que realiza el Poder Judicial.

Según Sánchez Bringas el Poder Judicial Federal también realiza funciones de carácter legislativo, pues está facultado para emitir reglas de observancia general, las cuales son:

I.- Sánchez Bringas menciona que una atribución materialmente legislativa de la Suprema Corte de Justicia es la que contempla la fracción II del artículo 105 que hace referencia a la declaración de inconstitucionalidad de leyes y tratados; dicha declaración tiene un carácter legislativo porque tiene como efecto producir la derogación de la norma general que haya sido declarada como inconstitucional.¹⁶⁷

II.- Otra función legislativa que realiza el Poder Judicial es la jurisprudencia, la cual tiene su fundamento en el artículo 94 de la Constitución, mismo que señala que la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por México, será obligatoria en los términos que fijen las leyes.

Burgoa menciona que la jurisprudencia se traduce en *“las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal*

¹⁶⁷ *Ibidem.* págs. 512 y 513.

efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley."¹⁶⁸.

Según los artículos 192, 193 y 194 de la Ley de Amparo, los únicos tribunales del Poder Judicial Federal autorizados para establecer jurisprudencia son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito; sin embargo Sánchez Bringas menciona que según el artículo 99 de la Constitución el Tribunal Electoral también tiene facultad para dictar jurisprudencia, misma que es obligatoria para las autoridades electorales.¹⁶⁹

Según el artículo 192 de la Ley de Amparo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es obligatoria para las Salas de la misma (tratándose de jurisprudencia que decreta el Pleno), para los Tribunales de Circuito, para los juzgados de Distrito, para los tribunales militares y del orden común de los Estados y del Distrito Federal y para los tribunales administrativos y del trabajo federales o locales; a su vez, el artículo 193 señala que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito será

¹⁶⁸ Burgoa Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México. 1992. pág. 821.

¹⁶⁹ Sánchez Bringas, Enrique. *Op. Cit.* pág. 516.

obligatoria para los mismos, además de los tribunales a los que se refiere el artículo anterior, exceptuando a la Suprema Corte de Justicia.

Según los artículos 192 y 193 de la citada Ley de Amparo, el sistema más común mediante el cual se emite la jurisprudencia es aquel mediante el cual lo que se pretenda resolver en la jurisprudencia se debe encontrar sustentado en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas como mínimo por: catorce ministros (si se trata de jurisprudencia del Pleno), por cuatro ministros (si se trata de jurisprudencia de las Salas) o por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado (si se trata de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito). Cabe mencionar que el artículo 192 de la Ley de Amparo, -el cual se refiere a la formación de la jurisprudencia de la Suprema Corte- aún sigue redactado de acuerdo a la anterior composición de la Suprema Corte de Justicia, por lo que se incurre en una contradicción con el artículo 94 constitucional, pues éste, como ya se ha comentado, establece que la Suprema Corte se integra por once Ministros; esto hace necesario que se reforme el artículo 192 de la Ley de Amparo, con el objeto de adecuarlo a la nueva composición de la Corte.

El tercer párrafo del artículo 192 establece un segundo sistema mediante el cual se forma también jurisprudencia, ya que

menciona que también constituyen jurisprudencia aquellas resoluciones de la Suprema Corte que tengan por objeto dilucidar las contradicciones de tesis de las Salas y de los Tribunales Colegiados.

Respecto al carácter material que tiene la jurisprudencia, cabe mencionar la opinión de Juan Antonio Martínez de la Serna, quien menciona que la jurisprudencia es un acto que no tiene definida su propia naturaleza o materia, pues materialmente puede ser un acto de autoridad legislativo o jurisdiccional, ya que cada una de las cinco ejecutorias que forman la jurisprudencia son sentencias por lo que son actos jurisdiccionales, pero la jurisprudencia también tiene obligatoriedad de ley y por lo tanto también es un acto legislativo.¹⁷⁰

Lo que es innegable es que mediante cualquiera de sus dos sistemas de integración la jurisprudencia si constituye un acto materialmente legislativo, ya que al ser obligatoria para todos los tribunales del país y al no limitarse a un caso en particular -como en el caso de una sentencia ordinaria- adquiere el carácter de una norma obligatoria, general, impersonal y abstracta.

¹⁷⁰ Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Op. Cit.* pág. 160.

Capítulo V

CONCLUSIONES

El Estado, como forma de organización social, tiene entre sus principales elementos al poder por virtud del cual puede hacer cumplir coactivamente su voluntad a toda su población, facilitándose así el ejercicio de su actividad; como consecuencia, debe distribuir las funciones inherentes al poder público entre los diversos órganos creados para tal fin, según sea la naturaleza de dichas funciones, siendo esto la base del principio de división de poderes.

Uno de los principales problemas que presenta este principio es el que no ha sido posible dar una definición adecuada sobre lo que debe entenderse por "*división de poderes*"; esto se debe a que se ha demostrado que la soberanía -elemento del Estado estrechamente ligado con el poder- tiene como característica la unidad, esto es, la supremacía del poder que detenta el Estado es única, y se caracteriza porque esta no se puede dividir; por lo tanto, el poder estatal también presenta la característica de la indivisibilidad. En efecto, el principio de división de poderes tiene una denominación errónea, pues se les llama "*poderes*" a los órganos que tienen a su cargo las funciones relativas al poder estatal; así como también se le

denomina impropriamente "*división*" a la adecuada distribución que el Estado debe hacer de dichas funciones entre los ya citados órganos.

Tradicionalmente se han dividido a las funciones inherentes al poder público en tres, por lo cual se dice que el Estado ejerce tres funciones fundamentales: una función legislativa mediante la cual se crean normas generales e impersonales; una función administrativa, la cual consiste en la aplicación de la ley a situaciones jurídicas concretas, siempre y cuando dicha aplicación no implique la solución de controversias y por último existe también una función jurisdiccional, a través de la cual se solucionan controversias, aplicando el derecho a un caso en concreto mediante la resolución correspondiente. Esta división, a su vez, ha dado lugar a que estas funciones sean consideradas de acuerdo a dos criterios: el formal, el cual atiende al órgano que emite el acto, y el criterio material, el cual toma en cuenta la naturaleza intrínseca del acto; por lo cual es regla general que los actos que realizan los órganos del poder público o poderes del Estado coincidan tanto en el aspecto formal como en el material. Sin embargo, también es frecuente que determinados actos realizados por alguno de estos poderes tengan un aspecto material, distinto al del órgano que las emite, o bien, que para la validez de un determinado acto sea necesaria la intervención de dos o más poderes; esto ha dado origen a las excepciones y temperamentos de la división de poderes.

La idea de una distribución equilibrada de aquellas funciones relativas al poder público entre los órganos del Estado fue gestándose paulatinamente desde la antigüedad con Aristóteles, pero quien perfeccionó esta teoría fue Montesquieu, quien estableció la ya clásica división del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta división fue aceptada en prácticamente todas las constituciones y nuestro país no fue la excepción, ya que desde la Constitución de Cádiz hasta la actual Constitución de 1917 se ha establecido un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial. Una excepción fue la Constitución centralista de 1836, la cual estableció un Supremo Poder Conservador, al cual le confirió enormes facultades que le daban un total predominio sobre los otros tres poderes; sin embargo, dicho Poder fue suprimido poco tiempo después, pues su existencia obstaculizaba la actividad estatal.

No es posible establecer una rígida división de poderes, por lo que nuestra actual Constitución ha implementado un sistema de colaboración recíproca entre los Poderes de la Federación, existiendo además un sistema flexible de división de poderes, con un conjunto de excepciones y temperamentos permite que el Estado realice su actividad de manera adecuada.

Si bien es cierto que no es correcto hablar de división de poderes, sino de una adecuada distribución de funciones relativas al poder público entre los órganos del Estado, surge entonces la

pregunta ¿De que manera son distribuidas estas funciones entre los órganos destinados a ello?. Esta distribución se realiza tomando en cuenta el carácter material de las funciones relacionadas con el poder del Estado que se encuentren previstas en la Constitución, procurando establecer que cada una de dichas funciones, de acuerdo a su naturaleza intrínseca, coincidan formalmente con el órgano o "Poder" correspondiente, pero aclarando que en algunas situaciones es necesaria la colaboración de estos Poderes para la realización de un determinado acto, o bien, que a alguno de los Poderes le sean conferidas determinadas facultades que materialmente no le corresponden; lográndose de esta manera una adecuada y equilibrada distribución de facultades entre los Poderes del Estado, así como una relación de respeto y colaboración entre los mismos. Por lo tanto, para que realmente exista equilibrio, colaboración y respeto entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, proponemos las siguientes reformas a la Constitución:

1.- El Presidente de la República solo puede legislar en los casos de extrema urgencia señalados por el artículo 29 constitucional, inclusive en los casos de epidemias o enfermedades previstos por la fracción XVI del artículo 73. Bajo ninguna otra circunstancia debe el Ejecutivo tener facultades de legislador autónomo, por lo que deben reestructurarse las facultades en materia económica y de comercio que señala el segundo párrafo del artículo 131 con el fin de que se limite

adecuadamente la discrecionalidad que el Presidente tiene respecto a esta materia.

2.- Dentro de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, debe eliminarse toda posibilidad de creación de reglamentos autónomos, ya que no es posible la existencia de un reglamento sin ley alguna que lo fundamente, debiendo también establecerse expresamente que la facultad reglamentaria deberá estar exclusivamente a cargo del titular del Ejecutivo y no de sus subalternos, como muchas veces sucede en la práctica.

3.- Se debe adicionar como causa de responsabilidad del Presidente de la República, las violaciones graves a la Constitución -tales como vulnerar gravemente las garantías individuales, atacar a las principales instituciones y principios consagrados en la Carta Magna o extralimitarse en las facultades que la Constitución le confiere, o bien, hacer mal uso de las mismas- y si el Presidente llega a incurrir en ellas, poder ser sujeto de juicio político ante el Congreso de la Unión, para de esta forma cumplir lo dispuesto por el artículo 87 constitucional, ya que para el Presidente de la República el respetar y hacer cumplir la Constitución no debe ser una simple promesa, sino una obligación fundamental.

4.- Creemos en la necesidad de que algunos tribunales administrativos dejen de pertenecer al Poder Ejecutivo, ya que la

principal finalidad de dichos tribunales es solucionar las controversias entre los particulares y los diversos órganos de la administración pública; pero en la práctica existen tribunales administrativos que no persiguen ese objetivo, como es el caso de los tribunales en materia del trabajo y agraria, los cuales deben pasar a formar parte del Poder Judicial.

5.- Se debe prohibir expresamente dentro del artículo 135 constitucional, que el Presidente de la República tenga intervención dentro del procedimiento para adicionar o reformar la Constitución; pues aunque dicho procedimiento es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, solamente con esta prohibición se eliminaría toda posibilidad de que el jefe del Ejecutivo pueda mandar iniciativas de reformas constitucionales como acontece en la práctica, que obedecen a menudo a sus intereses personales.

6.- Se necesita reformar la Constitución, así como las leyes electorales respectivas, para que exista un real y auténtico juego de partidos, con el fin de que estos puedan elegir a sus candidatos mediante elecciones transparentes, en las cuales participen todos sus miembros, o bien, sus delegados municipales, regionales o estatales, según sea el caso; para que de esta forma los candidatos a los puestos de elección popular sean designados verdaderamente por las bases de los partidos

políticos y evitar -como suele suceder- que dichos candidatos sean impuestos por los altos círculos de los partidos políticos.

7.- Se debe lograr una verdadera independencia del Poder Judicial, por lo se debe suprimir la facultad al Presidente de la República para proponer el nombramiento, licencia y renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso la propuesta para designar la terna para la elección de Ministros de la Suprema Corte podría recaer en las principales facultades de derecho y barras de abogados de la República para, de esta forma, evitar toda influencia política o partidaria en la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, logrando además que los integrantes del más alto tribunal del país, sean verdaderamente personas conocedoras del derecho.

8.- Para garantizar un debido equilibrio entre los Poderes de la Federación, se debe adicionar el artículo 71 constitucional, con el fin de conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Federación la facultad de presentar al Congreso de la Unión iniciativas de ley, especialmente las relativas a la impartición y administración de justicia, ya que el Poder Judicial, debido a su actividad, podría realmente hacer valiosas aportaciones en esta materia.

9.- Para lograr un auténtico respeto al orden constitucional y un verdadero estado de derecho, se deben reformar los artículos

105 y 107 de la Constitución; pues según el artículo 107 de la Constitución, la justicia federal solo protege a aquellos que promueven el juicio de amparo en contra de determinado acto de la autoridad, sin que en la sentencia correspondiente se pueda hacer una declaración general sobre la ley o el acto que motive la queja; siendo este principio correcto, ya que el Poder Judicial no puede dejar sin efecto a ninguna ley, pues si pretendiera hacerlo estaría asumiendo indebidamente el papel de legislador; por otra parte las fracciones I y II del artículo 105 impiden a los particulares solicitar a la Suprema Corte la declaración general de la inconstitucionalidad o de la invalidez de una ley. Sin embargo creemos en la necesidad de que el Poder Judicial asuma el papel de verdadero garante de la Constitución y se proteja efectivamente a todos los gobernados -y no solo a aquellos que puedan recurrir al juicio de amparo- en contra de aquellas leyes o disposiciones que vulneren sus garantías individuales, por lo que proponemos que se confiera a la Suprema Corte de Justicia la facultad para enviar a consideración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo aquellas leyes y reglamentos que -ya sea en su totalidad o en determinados preceptos- declare inconstitucionales, para que de esta forma el propio órgano legislativo realice su modificación, derogación o abrogación, según proceda.

Pensamos que con estas reformas se lograría un verdadero equilibrio entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

respetándose el principio de la división de poderes, el cual es aceptado en todos los regímenes modernos, pues dicho principio ha ayudado para alcanzar los ya tan antiguos ideales de libertad y democracia.

De esta manera la correcta observancia del principio de división de poderes, a pesar de su incorrecta denominación, se convierte en una verdadera necesidad dentro de nuestro país, pues solamente a través de este principio existirá un Estado de derecho y podremos construir la Nación democrática que tanto anhelamos todos los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS CONSULTADAS.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Estructura del Estado*. 1ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1979.

BIDART CAMPOS, Germán. F. *El Poder*. 1ª edición. Editorial Ediar. Buenos Aires. 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 9ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 30ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 25ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomos I y Tomo V. 3ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1985.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. F. *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*. 1ª edición. UNAM. México. 1996.
- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. 11ª edición. Editorial Siglo XXI. México. 1993.
- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 5ª edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
- CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 10ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
- COLEGIO DE MÉXICO. *Historia General de México*. Tomos I y II. 2ª reimpresión. Harla-Colegio de México. México. 1987.
- CUEVA, Mario de la. *Teoría del Estado*. Francisco Berlín Valenzuela. México. 1961.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Tomo I. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 1984.
- FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1ª edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 35ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.

GARCÍA MAYNEZ; Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 45ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. 8ª edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. 9ª reimpression. Fondo de Cultura Económica. México. 1983.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *El Derecho en México. Una Visión de Conjunto*. Tomos I y III. 1ª edición. UNAM. México. 1991.

JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. 2ª edición. Compañía Editorial Continental. S. A. México. 1958.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. 4ª reimpression. UNAM. México. 1988.

KRIEGER, Emilio. *La Constitución Restaurada*. 1ª edición. Editorial Grijalbo. México. 1995.

LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª impresión. Compañía Editorial Continental, S. A. México. 1982.

MADRID HURTADO, Miguel de la. *Estudios de Derecho Constitucional*. 3ª edición. Editorial Porrúa. México. 1986.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1ª edición. Editorial Porrúa. México. 1983.

MARTÍNEZ MORALES. Rafael. I. *Derecho Administrativo*. Segundo Curso. 1ª edición. Editorial Harla. México. 1991.

MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las Leyes*. 6ª edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1984.

MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

MORENO, Daniel. *El Pensamiento Jurídico Mexicano*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 1979.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. 26ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

REYES TAYABAS, Jorge. *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*. 3ª edición. Editorial Themis. México. 1996.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 1998.

SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. 1ª edición. Editorial Porrúa. México. 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. 12ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. 18ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 30ª edición. Editorial Porrúa. México. 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*. 18ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

VEGA VERA, David Manuel. *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Estudio Sociológico y Constitucional*. 1ª edición. Editorial Porrúa. México. 1989.

ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. 1ª edición. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México. 1992.

DICCIONARIOS CONSULTADOS.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco et al. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Tomo I. 1ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 3ª edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*. 1ª edición. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1981.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 7ª edición. Porrúa-UNAM. México. 1994.

PINA, Rafael de et Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. 19ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo II. 20ª edición. Editorial Espasa-Calpe. Madrid. 1989.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.