

66

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

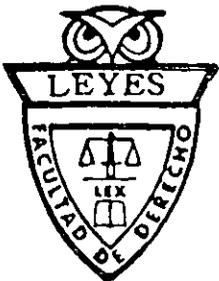


FACULTAD DE DERECHO

IMPORTANCIA CONSTITUCIONAL  
DE LA DIVISION DE PODERES

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GUILLERMO BETANZO LOPEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

287023

2000.



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.



SECRETARÍA GENERAL  
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 **BETANZO LOPEZ GUILLERMO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**IMPORTANCIA CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Felipe Rosas Martínez en oficio de fecha 14 de febrero de 2000 y el Dr. Armando Soto Flores, mediante dictamen de fecha 19 de julio del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, 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., julio 21 de 2000.

  
**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*



GOBIERNO NACIONAL  
UNIVERSIDAD  
VENEZUELA

FACULTAD DE DERECHO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO  
P R E S E N T E .

Por este conducto, me permito manifestarle que he revisado por segunda ocasión la tesis presentada por el alumno GUILLERMO BETANZO LOPEZ.

Es importante señalar que en el proyecto que me presentó el 5 de abril del año en curso su tesis no contemplaba las reformas constitucionales recientes, dichos errores han sido subsanados por lo que considero que deben seguir adelante los trámites administrativos correspondientes con el fin de que el joven Betanzo López pueda presentar su examen profesional.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITUD"  
Cd. Universitaria, D. F., 19 de julio de 2000

DR. ARMANDO SOTO FLORES  
PROFESOR TITULAR "C" DE TIEMPO COMPLETO



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

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "IMPORTANCIA CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES " elaborada por el alumno GUILLERMO BETANZO LOPEZ.

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

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

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd Universitaria, D F., febrero 14 del 2000.

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

Gracias a Dios. Principio y fin de las cosas.

#### A MIS PADRES.

Con todo mi amor, cariño, respeto, admiración, gratitud, porque con su sacrificio soy lo que soy y sobre todo por ser mis amigos. Que este trabajo y la culminación del mismo, lo sientan de ellos, muy de ellos. Porque gran parte de mi formación, de mis valores, de mi educación, de mis conceptos, de la manera de percibir la vida, se lo debo a ellos. Imprimiendo en mí, el sello de la responsabilidad, de la educación, del respeto, del amor, de la unión, del civismo. Sirva el presente trabajo como un pequeño homenaje.

#### A MIS HERMANOS: MARY, PEPE, ENRIQUE Y JAVIER.

Por ser mis cómplices y compañeros interminables de batallas. A todos ellos gracias, porque gran parte mi vida la viví junto a ellos y ahora la vivo en ellos. El presente trabajo deben sentirlo como suyo.

A PEPE: por su entrega a la familia y por estar siempre que se le necesita.

A ENRIQUE: por su apoyo y ayuda ilimitada.

A JAVIER: por su humor, empuje y decisión para terminar lo que comienza.

A MARY. por ser mujer Por la libre convicción que tiene al tomar sus propias decisiones y por afrontar las consecuencias de las mismas

## A MI ESPOSA.

Por empezar a vivir conmigo los triunfos y derrotas del compartir nuestras vidas.

Gracias

## IN MEMORIAM.

Don Antonio López Vidals, ejemplo de lucha a seguir. Donde quiera que te encuentres, gracias por todo, abuelo.

## A MIS AMIGOS.

Porque como tales, y que son pocos, estan en las buenas y en las malas, pronunciando la palabra sincera y certera en el momento preciso y la mano para levantarnos de las caidas. Reynaldo, Ana, Rafael... Gracias.

A LA UNAM.

Por ser la Institución que permitió mi desarrollo, mi instrucción plena como profesionista y como complemento de mi realización como ser humano. Defendiendo en cualquier foro mi concepción de Universitario y mi proclamación de eterna gratitud a mi Alma Mater.

A LA FACULTAD DE DERECHO.

Porque a través de sus maestros, que comparten día a día su Sabiduría y experiencia, conceden la formación del abogado, orgulloso de su academia y ansioso de sobresalir, siendo, ese, el sello característico de los egresados de la Facultad.

Gracias al Doctor Francisco Venegas Trejo por su exacta supervisión y por la facilidades para la realización del presente trabajo.

Gracias al Licenciado Felipe Rosas Martínez, por ser compañero y amigo, por acceder a ser mi asesor, porque a partir de ese momento, comenzó una etapa, para ambos, de alimentación académica y de ejercicio de la abogacía.

A todos los que coadyuvaron en la realización del presente trabajo. Gracias.

## IMPORTANCIA CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES

INTRODUCCIÓN	1
TEMA 1. CONCEPTOS, ORIGEN Y EVOLUCION.	
1.- Gobierno.	1
1.1.1.- Elementos.	3
1.2.- Gobernante y gobernado.	5
1.2.1.- Derechos y obligaciones.	7
1.3.- Soberanía y la forma de gobierno.	19
1.4.- Autoridad.	22
1.5.- El sistema federal.	25
1.6.- La importancia de la división de poderes en el sistema mexicano.	27
TEMA 2 LA DIVISION DE PODERES EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES DE MEXICO.	
2.1.- Constitución de Cádiz.	30
2.2.- Constitución de Apatzingan.	36
2.3.- Constitución de 1824.	38
2.4.- Constitución de 1836.	44
2.5.- Constitución de 1843.	52
2.6.- Constitución de 1857.	58
TEMA 3 LA DIVISION DE PODERES EN EL DERECHO COMPARADO.	
3.1.- La división de poderes en la concepción de Montesquieu.	66
3.2.- División de poderes en las distintas formas de gobierno.	71
3.2.1.- Republicano.	73
3.2.2.- Socialista.	77
3.2.3.- Presidencial.	81
3.2.4.- Monárquico.	89
3.2.5.- Parlamentario.	94
TEMA 4 LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DE 1917.	
4.1.- Artículo 49 constitucional.	102
4.2.- Poder judicial.	106
4.2.1.- Estructura organizacional y funcionamiento.	107
4.3.- Poder legislativo.	148
4.3.1.- Congreso de la unión.	158
4.3.2.- Camara de diputados.	177
4.3.3.- Camara de senadores. (El Senado)	184
4.3.4.- Comisión permanente.	195
4.4.- Poder ejecutivo.	204
4.4.1.- Su función normativa.	216
4.4.2.- Sus principales atribuciones.	221
4.5.- Relación e independencia con cada uno de los Poderes.	230
CONCLUSIONES.	233
BIBLIOGRAFIA.	238

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto realizar un breve estudio de lo que ha sido para nuestro país, la importancia de la división de poderes, a través del análisis de los conceptos elementales de Gobierno, sus elementos, gobernante y gobernado, el plano en que cohabitan y la mecanismos de relación, entre el gobernante, en su función de servidor público pasajero y el gobernado, en su función de parte importante que constituye la soberanía.

Un elemento importante en todo sistema político es el concepto de soberanía, siendo en el pueblo en quién reside, asimismo, la autoridad como parte esencial que realiza y ejecuta las decisiones del pueblo.

En las diferentes Constituciones, que ha tenido nuestro país, se fue consolidando el "imperio" de la división de poderes, perfeccionándose en cada una de ellas, fortaleciéndose con las diferentes concepciones de los Constituyentes, que a su vez se alimentaban de las teorías e ideales de los grandes pensadores de Europa.

Factor importante es la revisión de las diferentes concepciones que se tienen en los diferentes países acerca de su propia forma de gobierno, y revisar para cada uno de ellos como conceptualizan y llevan a la práctica la teoría de la División de Poderes, en los principales regímenes que existen en el mundo: republicano, socialista, presidencial, monárquico y parlamentario.

Como punto toral del presente trabajo, se analiza las diferentes funciones de cada uno de los poderes que tiene nuestro gobierno, tratando de una manera específica, realizar el desglose de las funciones y atribuciones de estos, sin olvidar

que significa para el Constituyente de 1917, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la relación que existe entre cada uno de ellos, así como también, la independencia que guardan entre ellos. Ya sea el poder Judicial como órgano sancionador, ya sea el Poder Legislativo como órgano productor de normas y el Ejecutivo como órgano ejecutor de las decisiones tomadas por ambos poderes. Los poderes no se opacan uno con otro, se complementan, al menos en la teoría se manifiesta de tal forma.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo, conserva ese coto de poder, como el órgano supremo de nuestro gobierno, por ser el que ejecuta y decide las formas de gobernar.

Las citas de pie de página se encuentran numeradas consecutivamente del capítulo primero al segundo, y del capítulo tercero al cuarto se inicia con nueva numeración.

## TEMA I CONCEPTOS, ORIGEN Y EVOLUCIÓN

### 1.- GOBIERNO.

El Estado como organización pública, un armazón jurídica, es el órgano formalmente establecedor del derecho y sobre todo como una "constitución de una unidad política"<sup>1</sup>. Es la asociación de los hombres para conducirse, sin embargo, el Estado necesita de un gobierno, dirigido por hombres, para administrar y regir los destinos de esta naciente asociación.

La función del Estado, al decir del doctor Jorge Witker, "...consiste en custodiar externamente a los individuos, base indivisible de la sociedad liberal en lo económico y en lo jurídico"<sup>2</sup>.

El maestro Luis Recasens, en su obra intitulada "Sociología", explica que el Estado es el centro del poder, depositario de intereses plurales, avocándose a intervenir y participar<sup>3</sup> en la vida de la nación. Definición desde el punto de vista social, en donde el ser humano como factor integrante del Estado tiene un papel muy importante, dentro de la conformación del Estado.

En otras acepciones de la palabra Estado, encontramos que en el Diccionario Jurídico Mexicano, se le define partiendo de una concepción jurídica y se establece en la siguiente voz: "El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado"<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Recasens Luis. Sociología Porrúa Hermanos S. A. . México 1986. pp. 502 y ss.

<sup>2</sup> Witker. V. Jorge. Derecho Económico Editorial Harla. México 1985 pp. 5

<sup>3</sup> Op. Cit

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D-H. quinta edición. Editorial Porrúa Hermanos S. A.. UNAM México 1992. Voz del Doctor Rolando Tamayo Salmerán.

El Estado es la ley,<sup>5</sup> nos dice el tratadista Felipe López Rosado, así para hacer efectivo el ámbito de validez, aplicación, ejecución de la misma; necesita de hombres, quienes son los que imponen su observancia y crean a la ley, que da vida y sustento al Estado. A estos hombres se les confiere la responsabilidad de llevar a cabo los fines del Estado otorgándoseles la autoridad necesaria. Dicho otorgamiento lo realizan a través del mandato que les estipula el pueblo o los ciudadanos.

A decir del Diccionario Jurídico Mexicano<sup>6</sup>: la palabra gobierno, proviene del latín gubernationis, de gubernare, gobernar. Esto en el lenguaje común o cotidiano es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, etc., más adelante el mismo diccionario apunta en una concepción jurídica "... gobierno como acción y efecto de la conducción política , agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado."

Consideramos que nunca, debe de confundirse al gobierno con el Estado, si bien, mientras el gobierno es el conjunto de hombres que se agrupan en instituciones para guiar los destinos del Estado (entendiendo Estado con sus tres elementos: pueblo, territorio y gobierno), el Estado es el todo, es la parte primigenia que le da y otorga vida al gobierno.

Sin embargo, se puede hablar de gobierno sin Estado, pero no de Estado sin gobierno. Puede subsistir un gobierno, que se encuentre en su más mínima expresión, la conducción o administración de una tribu. No necesariamente se necesita de un Estado para poder darle vida al gobierno, es el afán , de los hombres por tener una administración que los conduzca, que los guíe.

---

<sup>5</sup> López Rosado, Felipe. Introducción a la Sociología. Porrúa Hermanos S.A. México 1986. pp. 219

<sup>6</sup> Op cit Voz del Doctor Rolando Tamayo Salmorán.

El Estado, no puede subsistir sin gobierno, ya que , al conjuntarse en sus tres elementos (pueblo, territorio y gobierno) y al plasmarlo esto en una constitución, necesariamente debe de existir ese conjunto de hombres, que lleven a cabo, mediante los instrumentos necesarios, los derechos, garantías, conceptos y metas de la Ley.

### 1.1.1. ELEMENTOS.

Si el gobierno es el conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del Estado, los elementos de ese conjunto de órganos, son las dependencias que llevan la conducción de la exacta aplicación de la ley. En el caso de nuestro país, las dependencias encargadas de la administración son: oficinas, organismos que integran a los tres poderes de la Unión: el Poder Ejecutivo; con sus Secretarías de Estado; el Poder Legislativo; conformado por las Cámaras de Senadores y Diputados y; el Poder Judicial, presidido por la Suprema Corte de Justicia y los diferentes Tribunales y Juzgados. Esto es, tanto a nivel Federal como a nivel Estatal o municipal.

Conforme a cada forma de gobierno, las dependencias pueden variar, en cuanto a su número o función específica, en algunos casos se habla de: Secretarías de Estado a Ministerio de Estado, Departamentos Gubernativos, Direcciones Generales o Direcciones Centrales Gubernativas. No importa el nombre, la función principal es la de preservar las metas del Estado.

“La expresión órgano del Estado suele, de otro lado, emplearse actualmente por los juristas en dos sentidos distintos 1) simple y concreto, dado que con él se designan simplemente los distintos individuos que desarrollan de hecho la voluntad del Estado( por ejemplo el ministro x, el prefecto y, el pretor z); 2) con el alcance más amplio y abstracto, puesto que con el mismo se indican los diversos oficios

estatales . las diferentes instituciones que reducen a unidad numerosos y variados elementos: es decir, no sólo las mudables personas físicas, sino también, y sobre todo, las distintas atribuciones del cargo consideradas en conjunto (que producen su competencia), la serie de medios, incluso materiales, necesarios para desarrollar las funciones del oficio, etc. ( de suerte que frente al caso primero, tendríamos el oficio de Ministro del Interior, de Prefecto de Vercelli, de Pretor de Saluzzo).

... y, al mismo tiempo, un punto de vista que aparece más equilibrado y completo, partiendo de la situación real de hecho, permite desvincular el oficio de los distintos titulares que, en tiempos diversos, se suceden ... , con la doble consecuencia, entre otras que los actos realizados por los órganos, considerados en tal sentido impersonalmente, no perderán su validez al variar las personas físicas particulares y que la continuidad del órgano no decaerá aunque la sede quedase vacante durante cierto periodo”<sup>7</sup>

En la Constitución se considera como elementos del gobierno: al Jefe del Ejecutivo (Poder Ejecutivo), a las Cámaras legislativas (Poder Legislativo) y a las Suprema Corte de la Nación (Poder Judicial); amén de las distintas dependencias, direcciones y áreas que conforman a cada uno de los Poderes.

El tratadista Paolo Biscaretti di Ruffia<sup>8</sup>, acota una serie de clasificaciones respecto a la conformación de los órganos así tenemos, por ejemplo (solo por citar a algunas):

I.- Organos jurisdiccionales.

II.- Organos representativos y no representativos: elegidos por el voto.

---

<sup>7</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo Derecho Constitucional Editorial Tecnos, Madrid 1982 pp. 101.

<sup>8</sup> Ibidem

III.- Organos simples y complejos: formados por otros órganos.

IV.- Organos individuales y colegiados: formados por una sola persona o varias pero que obran separadamente o bien son elegidos.

En la práctica no es raro encontrar que el particular, el gobernado, realiza actividades del Estado- gobierno, no como ente coaccionador sino, como servidor público de algún área del propio gobierno. Es, entonces, en esos momentos elemento del gobierno, pero solo como sujeto auxiliar de la administración para la consecución de los planes donde el gobierno no pueda llevar a cabo en forma íntegra las funciones que la ley enmarca. Siempre y cuando, dicha actividad, sea mencionada o estipulada por la ley.

Por último: " Una unidad de poder, política, económica o militar, surge tan sólo en el momento en que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual para servir al poder de organización, según una división de trabajo y una articulación del mismo ordenadas de acuerdo con un plan, y esas actividades son encaminadas unitariamente con firmeza por órganos especiales hacia una conexión unitaria de acción".<sup>9</sup>

## 1.2 GOBERNANTE Y GOBERNADO.

"El gobierno es, por tanto, necesariamente autoritario, en el sentido (amplísimo) que su voluntad vincula y dirige coercitivamente las múltiples voluntades". Nos dice Paolo Biscaretti di Ruffia<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Heller, Heman. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1985. pp. 251 y ss

<sup>10</sup> Op. cit.

Los hombres, que al momento de animar a la institución reciben el nombre de funcionarios o de servidores públicos en cuanto que realizan una función pública, que ocupan los cargos que el Estado otorga, no son los gobernantes, lo son las instituciones como personas morales jurídicas, que nacen, por la vida que les otorga la Constitución.

Los hombres como tales, acatan la voluntad de la institución (previamente creada por la ley), para llevar a cabo los planes y proyectos establecidos por la misma. Dichos actos van dirigidos hacia los ciudadanos, que reciben las prerrogativas o la coacción de hacer o no hacer, cierto hecho o acto jurídico, a estos ciudadanos, en quienes recae lo que estipula la ley, son los gobernados.

Los gobernados son parte integrante de ese ente denominado Estado y como tal existe un límite para no caer en anarquías o regimenes dictatoriales en donde se lesiona al gobernado.

El gobernante no debe de sobrepasar los límites de la ley, que como se sabe, la ley es el sustento en un Estado de Derecho.

Todos aquellos que constituyen el pueblo de un Estado serán los gobernados. Sin embargo, gobernado es también aquel extranjero, que por determinadas razones, se encuentra en nuestro país, por someterse a los ordenamientos que la misma Constitución otorga.

"El gobernante esta sometido de modo permanente e institucional a la autoridad del gobierno"<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Op. Cit.

### 1.2.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES.

El artículo 31 de nuestra Carta Magna, enlista las obligaciones de los mexicanos, en su Capítulo dos, Título primero: "Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar,

III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Para una mejor comprensión de lo expresado en este artículo, cabe que señalemos, el concepto de ciudadanía, de lo cual se deriva la categoría de mexicano, y lo cual lleva implícito el ejercicio de sus derechos políticos; el maestro Ignacio Burgoa menciona al respecto "La ciudadanía como calidad del nacional, resulta, pues, de la imputación normativa a éste de dichas condiciones, imputación que

persigue una finalidad política dentro de los regímenes democráticos de gobierno. Esa finalidad consiste en que los nacionales de un Estado, convertidos en ciudadanos por la colmación de las condiciones establecidas jurídicamente, participen de diversas maneras en su gobierno, diversidad que depende el orden constitucional y legal de cada entidad estatal. Conforme a estas ideas, se podría definir a la ciudadanía diciendo que es la calidad jurídico política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado. Esta calidad, por tanto, implica una capacidad, la que a su vez importa un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas que forman el status de quien la tiene, o sea, del ciudadano. Fácilmente se comprende que dentro de un Estado determinado cualquier persona puede tener simultáneamente estos caracteres: gobernado, nacional y ciudadano. El gobernado es todo sujeto, nacional o extranjero, ciudadano o no ciudadano, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad; el nacional es el individuo vinculado políticamente y jurídicamente a un Estado aunque no participe en su gobierno; y ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política.<sup>12</sup>

Tal y como se desprende, de lo estipulado en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vemos que tanto la educación, la instrucción militar y el pago de impuestos son obligaciones que generan derechos, que los mexicanos podemos exigir al Estado, el cumplimiento de esas prerrogativas, así tenemos, que para que se pueda concurrir a recibir educación se hace necesario que el Estado otorgue las facilidades necesarias para que el ciudadano se encuentre en posibilidad de recibir la educación necesaria, al igual que el cumplir el servicio militar o el enlistarse en la Guardia Nacional, se deben de crear los destacamentos necesarios para poder cumplir con estos requisitos, y por último, al contribuir en el

---

<sup>12</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa Hermanos S.A. México 1996. pág. 75

gasto público, el ciudadano se percatará de que el pago de sus impuestos se verá reflejado, en que los servicios que por ley el Estado debe prestar, se hará en una forma eficiente y eficaz, en donde con transparencia el Estado respetará y aplicará correctamente el pago de las contribuciones, amén de que esto le da la vida económica al Estado.

Se añaden las impuestos en el artículo 36:

"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios del interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley".

Comentario: El catastro de la municipalidad, existe en su carácter de registro público de la propiedad y del comercio, en cambio el registro nacional de ciudadanos en la actualidad no opera como tal, el único registro de ciudadanos que se tiene es el de registro federal electoral. El registro nacional de ciudadanos comenzara a instaurarse a partir del año 2002.

II.- "Alistarse en la Guardia Nacional".

Comentario: La Guardia Nacional es la fuerza organizada que para mantener la seguridad pública dentro del territorio de cualquier Estado, crean los mismos. Aquí interviene el Congreso en la medida de crear los reglamentos tendientes a regular su organización, disciplina y referente al armamento, la función de instruirla le compete a los gobiernos de los Estado de quien dependa. En caso excepcional y solo previa autorización del Senado el presidente puede hacer uso de la Guardia Nacional, no tiene facultad de mando como con el ejército. El nombramiento de los mandos se hace de manera democrática entre los ciudadanos que la forman.

III.- Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.

Comentario. La obligación de votar es considerada de esa forma, porque al votar el ciudadano adquiere un derecho de exigencia frente a la autoridad. En caso contrario al no votar, es aplicable lo estipulado en el artículo 38 fracción I de la Constitución, se suspenderán los derechos y prerrogativas de los ciudadanos. Situación que en la práctica no se aplica, por no tener control fehaciente sobre el electorado, además de que el encargado de suspender los derechos y prerrogativas sería el Congreso de la Unión.

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y,

Comentario. Dado que al votar el ciudadano, elige a una persona que por derecho se postulo para un puesto de elección popular, está tiene la obligación de desempeñar este puesto, para no interferir con el orden constitucional.

V.- Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."

Comentario. Obligación que se da a nivel municipal, revistiendo de fuerza al municipio.

Mención especial guardan los extranjeros, en el capítulo Tres, mismo Título, artículo 33:

"Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

En este caso, la aplicación de los derechos y obligaciones será tanto para los ciudadanos y no ciudadanos así como, para los extranjeros. Por así establecerlo el artículo primero del máximo ordenamiento jurídico del país.

Empero, los mexicanos "serán preferidos en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones, y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano".<sup>13</sup>

Los derechos de los ciudadanos son los enlistados en el artículo 35:

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial Porrúa Hermanos. México 1996.

"Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

Comentario.- La diferencia entre derechos y prerrogativas, es que el primero conlleva a una obligación, y a un poder de exigencia, puesto que se ha llevado a cabo el ejercicio de dicho derecho frente a otro sujeto, tiene el poder de exigir que le cumpla la acción que resulte de ejercer el derecho, el maestro Ignacio Burgoa precisa: " En otras palabras, todo derecho subjetivo implica necesariamente una relación correlativa, la cual corresponde lógicamente a otro sujeto."<sup>14</sup> En este orden de ideas, las prerrogativas solo son un derecho que se puede ejercer o no, y su ejercicio no conlleva a una obligación frente al sujeto, no causa efectos legales, solo al tenedor del derecho.

I.- Votar en las elecciones populares,

Comentario. Es un derecho que crea un poder de exigencia frente al gobierno, el cual tiene la obligación de llevar a cabo y de respetar los derechos de los electores.

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

Comentario. En la primera parte de esta fracción, existen dos supuestos: el primero es una prerrogativa, ya que al postularse el ciudadano para un puesto de elección popular, si pierde no pasa nada, si gana se crea un derecho. Ahora bien, en la última parte de la presente fracción, es primero una prerrogativa y en segundo lugar, al ya haberse aceptado el empleo o comisión, se vuelve un derecho.

---

<sup>14</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa México 1996 pp 116.

III.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país,

Comentario. Es una prerrogativa, la cual puede ejercer el ciudadano mexicano, y sus consecuencias no crean una exigencia frente al otro, solamente al opinar y al realizar actos de proselitismo, en donde por medio del uso de este derecho, se exija a la autoridad, se le permita tomar parte en los asuntos políticos del país, en ese supuesto se convierte en un derecho.

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y

Comentario. Dado que todos los ciudadanos, somos parte integrante del Estado Mexicano, y que en nosotros está la defensa de la soberanía del país, es una obligación defender lo que es de nosotros, pero a su vez, es una prerrogativa el querer tomar las armas o no para defender a nuestro país. Es cuestión, desde nuestro punto de vista, más que una cuestión jurídica, es una actitud cívica.

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."

Comentario. Es un derecho que lleva implícito la exigencia frente a otro sujeto de que al ejercerlo, el ciudadano puede exigir su cumplimiento, conforme a lo establecido en el artículo 8 Constitucional

Para complementar lo antes comentado, transcribiremos lo expresado por el maestro Ignacio Burgoa " Si la fuente del derecho subjetivo es la norma jurídica objetiva, para que tal derecho se forme concretamente en favor de alguna persona determinada, se requiere la realización de algún hecho condicionante, también

concreto, y que variablemente puede estar explicado en un contrato, convenio, permiso oficial, licencia, concesión, etc. Por ende, si los actos reclamados no afectan ningún derecho subjetivo del quejoso, sino que sólo lesionan sus simples intereses, surge la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de nuestra Ley de Amparo.

Los derechos subjetivos puede ser de diferente contenido, tales como civiles (lato sensu), sociales, administrativos, políticos y públicos, según la fuente de la que emanan y la índole de las obligaciones correlativas y de los sujetos obligados. Así, todo gobernado es titular de derechos subjetivos públicos frente a cualquier órgano del Estado derivados de la relación jurídica de supra a subordinación que se denomina garantía individual. Tales derechos son los de mayor extensión pues de ellos gozan todos los sujetos que estén colocados en la referida situación, independientemente de sus condiciones específicas. En cuanto al derecho subjetivo político su titular es toda la persona que tenga la calidad de ciudadano y se traduce en lo que se llama heterodoxamente "voto activo" y "voto pasivo", así como en la libertad de formar asociaciones y partidos políticos.<sup>15</sup>

En todo momento, el gobernado goza de estos derechos, pero cuando se encuadra en los supuestos del artículo 38 Constitucional, pierde sus derechos y prerrogativas consagrados, claro es, que el ejercicio de unos conlleva al cumplimiento y exigencia de otros.

Las disposiciones, leyes, reglamentos u ordenamientos que de la Constitución surjan contemplan o deberán de contemplar los derechos y obligaciones primeramente consagrados.

---

<sup>15</sup>Op. Cit.

Los extranjeros en capítulo especial, se les limita en dos concepciones: no intervenir en los asuntos políticos del país, no poder pertenecer a las fuerzas armadas y verificar una serie de requisitos para calificar y justificar su calidad de extranjero, así como, su estancia en el país.

En el artículo 38 se cita, la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos (se sobreentiende que abarca también a los extranjeros):

"Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada , de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

Comentario. Como hemos visto, en el análisis del artículo 36 de la Constitución Federal, encontramos numeradas las obligaciones de los ciudadanos, en contrapartida, al no cumplir con cualquiera de ellas se suspenderán los derechos y prerrogativas de los ciudadanos, entendiendo que el ciudadano es aquella persona que alcanzó la mayoría de edad o que por naturalización adquiriera la nacionalidad. Desde nuestro punto de vista creemos que de las obligaciones más importantes a cumplir es la votar, ya que su ejercicio, conlleva a un derecho de exigencia frente a la autoridad.

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

Comentario Todo aquél procesado y sentenciado, perderá de manera temporal sus derechos y prerrogativas, claro es, que está suspensión será por el lapso de

tiempo en que dure el proceso o bien se condene al procesado, en caso de que el procesado se le absuelva y su pena no merezca pena corporal, aún así, sus derechos y prerrogativas no se suspenderán atendiendo a la redacción de la presente fracción.

### III.- Durante la extinción de una pena corporal;

Comentario. El procesado al momento de dictarse sentencia respecto a la causa penal que se le haya instaurado, si se le encuentra culpable y responsable del delito del cual se le acuso, pasara al estado procesal de sentenciado y de dictársele una pena corporal, a purgar condena en la penitenciaria, perderá sus derechos y prerrogativas. En caso de que la sentencia no imponga pena corporal, el sentenciado a pesar de ser declarado culpable no vera afectados sus derechos y prerrogativas constitucionales.

### IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

Comentario. En el Código Penal vigente, el numeral referente al delito de Vagos y Malvivientes, artículos 255 y 256, se encuentran derogados por Diario Oficial del 30 de diciembre de 1991, delito que se encontraba tipificado en los delitos contra la economía pública. Para la Constitución es todo aquél ciudadano que tiene un modo honesto de vivir y gozar de buena reputación para poder ejercer sus derechos y prerrogativas, el caso contrario es que al no reunir esos elementos no se goza de los derechos y prerrogativas constitucionales

### V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicta la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

Comentario.- Desde el momento en que el juez penal dicta la orden de aprehensión, el acusado no tiene derechos y prerrogativas, y solo podrá ejercerlos hasta que prescriba la acción penal, que dependiendo del delito que se le impute, varía en el tiempo la prescripción. Esto es, que un acusado no se comportaría de igual manera que un ciudadano común y corriente, ya que al haber cometido una conducta ilícita, se comportara de manera diferente al común denominador de los ciudadanos y por tal, no puede ejercer sus derechos por no ser sujeto jurídico que puede ejercer sus derechos y prerrogativas. Además de que por exclusión, por comportarse de manera diferente, por encontrarse prófugo de la justicia, en su actuar no sería el propio de un ciudadano común y corriente.

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."

Comentario.- Un ejemplo de esto, sería que por sentencia a cierto ciudadano se le prive de sus derechos políticos, por cierto tiempo, por haber cometido un ilícito electoral, claro es que esta suspensión se hará por medio de sentencia debidamente motivada y fundada por el órgano jurisdiccional competente. Asimismo, en la última parte de la presente fracción se señala y se prevé la posibilidad de que mediante legislación ordinaria federal se fijen los casos en que pierden y se suspenden los derechos del ciudadano. Principio fundamental que otorga poder constitucional a la legislación ordinaria federal, ya que por lo dinámico de las relaciones sociales, la Constitución Federal no contempla todos los casos en que se deban perder los derechos y prerrogativas de los ciudadanos, asimismo, establece la facultad para que dicha legislación fije el procedimiento de rehabilitación de los derechos y prerrogativas del ciudadano.

Tratar de enmarcar todas y cada una de las obligaciones de los gobernados, sería un proyecto bastante ambicioso y pretencioso, por que habría que citar a cada uno de los ordenamientos que contengan a los mismos. Pero a pesar de todo, se resume en un solo principio: "Cumplir y hacer cumplir la ley".

Habiendo establecido ya la diferencia entre gobernante y gobernado, en donde el gobernante son las instituciones u órganos, para la institución como ente jurídico carece de derecho y obligaciones en sentido estricto, pero en un sentido amplio realiza actividades que se refieren a los derechos, deberes e intereses estatales. Partiendo de este principio a quienes se les hará efectivo el ámbito de aplicación de la ley será a los hombres que lleguen a ocupar los cargos de los órganos. Así tenemos pues, que para ellos se aplica el mismo principio enmarcado anteriormente, pero en ellos, existe una regulación más concreta y específica dependiendo de la función de la institución u órgano.

No debiéramos olvidar que el gobernante es, también, ciudadano y que, por lo tanto, gozará de las mismas prerrogativas y obligaciones que estos. Se encuentra doblemente obligado, por su posición de funcionario y de gobernado a la vez. Como funcionario goza de ciertos derechos especiales: fuero, cobrar sueldo, realizar o no ciertas acciones, realizar como obligación ciertos hechos, etcétera.

Añádase a esto que la voluntad realizada, no debe considerarse propia del individuo titular, más bien es directamente imputable al órgano (en su aspecto de institución) y, por consiguiente al Estado. "Ya que el órgano aunque tenga individualidad frente a otros órganos, no se contrapone al Estado, sino que, se identifica con él".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ibidem.

Los derechos y deberes del gobernante serán las funciones que desempeña dentro de la vida nacional del país, en su carácter de aplicador de la ley.

### 1.3 SOBERANÍA Y LA FORMA DE GOBIERNO.

En el cuerpo mismo de la Constitución dice un artículo expreso, citamos:

Artículo 39.- "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

El Estado, que es la unión de voluntades para conjuntarse en un país, con un determinado territorio, con cierto pueblo y, con una real y, a veces efectiva forma de gobierno. El Estado es la "suma de muchos" para formar un uno, lo que matemáticamente se expresaría  $x+y=1$ . Esa manera de expresar la voluntad, que es intangible pero que se "materializa" en un ente jurídico llamado Estado será: la soberanía.

Soberanía es, al decir del Doctor Serra Rojas, " la referencia al hecho de determinar su forma de gobierno y de regular todos los negocios interiores sin intervención del exterior"<sup>17</sup>, para la perfecta administración jurídico, política y sociológica del pueblo.

Más adelante el mismo autor nos dice que la "soberanía de un pueblo se manifiesta en el derecho de darse leyes, emitir decisiones administrativas y

---

<sup>17</sup>Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa Hermanos S.A. México 1993. Doceava edición pp. 422 y ss.

sentencias para los casos controvertidos. En principio no debe de existir otro poder que el que corresponde al pueblo y lo ejerce por medio de los poderes de la unión<sup>18</sup>, desde este punto de vista, la forma de concebir a la soberanía, en su máxima expresión es la ley. Y el pueblo, como lo enmarca la Constitución, es el creador de todo.

Soberanía sin Estado no puede existir es una coexistencia, el uno no se da por no darse el primero.

A través de la historia, el concepto aparece en los siglos XVI y XVII, al momento de la disolución del feudalismo, de los imperios medievales, que dan como resultado: la formación de las naciones europeas y la aparición del Estado moderno. Es la era de las grandes revoluciones, de los grandes movimientos sociales, de la unión de voluntades, para establecer un cambio genérico en la humanidad.

Con el surgimiento del Estado moderno, que a la par surge la soberanía, junto con la forma de gobierno y en el ánimo de organizarse: jurídica, política y sociológicamente, el pueblo se da una cualidad, consistente en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable -autodeterminación- o de hacerse obedecer en el territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación -autolimitación- y afirmando su independencia respecto de los demás Estados.<sup>19</sup>

Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de un Estado. Es absoluto porque no admite división ni limitación, es perpetuo porque debe de ocuparse de por vida. La soberanía no tiene, pues, limitación en poder, en responsabilidad, ni en tiempo.

---

<sup>18</sup>Op. cit.

<sup>19</sup>Ibidem

El tratadista Bodin destaca, entre los atributos de la soberanía, cabe destacar el primero toda vez que de este derivan todos los demás: “ el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular ... sin consentimiento del superior, igual o inferior. Si el rey no puede hacer leyes sin el consentimiento de un superior a él, es en realidad súbdito, si de un igual, tiene un asociado, y si de los súbditos, sea del senado o del pueblo, no es soberano”<sup>20</sup>.

La relación entre soberano y súbditos es de obligaciones recíprocas. El soberano debe al súbdito protección, consejo y justicia y este a aquél obediencia y lealtad. Esto otorga el carácter de ciudadano al súbdito (el extranjero no es tal).

La soberanía de un estado consiste en el hecho de determinar su forma de gobierno y de regular la coexistencia al interior de su territorio. Soberanía exterior se refiere, a estar en posesión del poder y de los medios necesarios (legales) que permitan defender sus derechos.

Ahora bien, si tenemos que en el pueblo reside el sagrado derecho de decidir ya sea, para confirmar o alterar su forma de gobierno; debemos empezar por definir “forma de gobierno”.

Si al gobierno se le utiliza para designar al conjunto de los poderes públicos, de los órganos que tienen el ejercicio de la soberanía y que es uno de los elementos del estado; las formas de gobierno no son en consecuencia, las diversas maneras de organización de un estado. O la forma de ejercer el poder, tenemos: la autocracia, la monarquía, la república, la democracia y la dictadura, etcétera, pero gobierno y forma de gobierno no son iguales, debido a que un gobierno cambia, y una forma de gobierno no.

---

<sup>20</sup>Op. Cit.

El conjunto de hombres que llevan a cabo la reencarnación propia del estado, al haber elecciones cambia (situación que se vive en nuestro país, por ejemplo) más sin embargo la forma de gobierno sigue siendo la misma democrática.

A mayor abundamiento, tenemos que: "... son los modos de formación de los órganos del estado, sus poderes y relaciones y las formas de estado como estructura del estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía".<sup>21</sup>

#### 1.4 AUTORIDAD

Hemos analizado, los diferentes elementos que comprenden al Estado, (pueblo, territorio y gobierno). La razón de que los hombres necesariamente sean guiados, tuvieron inquietud de crear, estos entes jurídico- sociales para la conducción y proyección de la vida en sociedad.

Pero, no bastaba con la mera creación de estas figuras, tendría que existir un poder que emane de los mismos hombres, llamados ciudadanos, hacia los otros hombres denominados gobernantes, para que estos últimos con dicha investidura de poder, dirigieran, coaccionaran, gobernarán a los hombres - ciudadanos y hicieran cumplir las funciones del Estado, esta investidura o característica se le denomina autoridad.

La palabra autoridad tiene las siguientes acepciones:

- "A) La fuerza jurídica que dimana de la ley o de la costumbre.
- B) La fuerza lógica o científica que tienen las doctrinas de los jurisconsultos.

---

<sup>21</sup>Op. cit.

- C) La facultad o potestad de que goza una persona para hacer una cosa u ordenar algo.
- D) La persona o personas en que reside el poder público.
- E) La potestad que tiene una persona sobre otra. (padre - hijo, tutor - pupilo).

En el derecho público se entiende por autoridad a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando, necesarios para imponer a los particulares sus propias determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del estado.”<sup>22</sup>

El maestro Burgoa menciona que el concepto de autoridad tiene dos importantes acepciones jurídicas. Según la primera equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo.” constituyendo así uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado y “ es el garante de la eficacia y observancia del orden jurídico. También por autoridad se entiende el órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo

---

<sup>22</sup>Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Veinteava Edición 1991, México. De. Porrúa p. 11-112.

colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional”.<sup>23</sup>

El artículo 41 de la Constitución Federal dice textualmente:

“ARTÍCULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal....”

En la obra del licenciado Eduardo Pallares, en su obra *Diccionario de Derecho Procesal Civil*,<sup>24</sup> acota varias definiciones acerca de la definición de la palabra autoridad, de entre ellas tenemos las siguientes:

“Licenciado Gabino Fraga: Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecte la esfera de los particulares y la de imponer estos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad.

El tratadista Carnelutti: La autoridad es la persona que goza de potestad jurídica y entiende por tal el poder de mando para la tutela de un interés ajeno.”

De todo lo anteriormente descrito, se tiene que la función autoridad tiene dos connotaciones, la primera de ellas da la idea de una investidura la cual indica el poder y capacidad de un individuo, o de un grupo, que goza de una facultad legislativa o jurídica para realizar un acto válido, esto es que todos los actos o

---

<sup>23</sup>Burgoa Orihuea Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*. Porrúa Hermanos S.A., México 1996 pp. 63 y 64.

<sup>24</sup>*Ibidem*.

hechos que se realice en función de la autoridad dimanen esencial y originalmente de la ley. La otra acepción es meramente nominativa, y sirve para dar la categoría o nombra a lesa persona u órgano que ejerce la función de autoridad.

## 1.5 EL SISTEMA FEDERAL

Para el estudio del presente apartado, nos sirve como base el artículo 40 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El sistema federal, que es el nace en la creación de la norma suprema, tuvo que pasar por varios procesos: para que los Estados Federativos integrantes de la Federación formaran parte de ésta última, los primeros se tuvieron que conformar como estado en si: tener un territorio propio, población y un gobierno, y a su vez gozar una autonomía que les permitiera unirse al gran pacto federal y así formar un país, o de otra forma la creación de un gran Estado Soberano. compuesto por Estados Federales, que viven en una coexistencia plena, respetando la norma suprema que es la constitución.

Por otra parte el maestro Ignacio Burgoa lo apunta de la manera siguiente, en su Diccionario de Derecho Constitucional , Garantías y Amparo,<sup>25</sup> “ ... debe concluirse que un Estado Federal es una entidad que se crea a través e composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de

---

<sup>25</sup> Op Cit.

dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado Federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, construidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos importan los tres supuestos lógico - jurídicos y prácticos de la creación de un Estado.”

Los principios establecidos en la constitución por los cuales se unen las Entidades Federativas para conformar al federación, de entre ellos tenemos:

1.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Esto es que todo poder, instrucción, mandato o acto emana del pueblo.

2.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. En el pueblo existe el sagrado derecho de expresar su voluntad y que esta misma sea escuchada y observada, siempre y cuando no este en contra del ordenamiento constitucional o de las leyes que ella surgen.

3.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, mismos que respetan las estipulaciones enmarcadas en la constitución referentes a la división de poderes y a la competencia de cada uno de los órganos en que se divide la estructura de gobierno.

Nadie esta por encima de la constitución , que es la ley suprema y la norma que rige la vida: jurídica, político, económica y social de nuestro país. Todos y cada uno de los ordenamientos que son sancionados, nacen a la protección de la

constitución y si alguno de estos no son conforme a este máximo ordenamiento, ella misma (la constitución) creó una forma para dilucidar esta clase de controversias. Esto es lo que enmarca nuestro régimen y estado de derecho.

Los estados al incluirse y al aceptar este pacto federal, se fusionan para formar el sistema federal observándose que los poderes de la federación son : Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, por salud ninguno de ellos, jurídicamente hablando, es mayor al otro (aunque políticamente si lo es), ninguno de ellos se somete al otro, es una forma de contrapeso para que exista una perfecta coexistencia entre los mismos y se lleve una exacta aplicación de las normas jurídicas. Tal y como lo establece Montesquieu en su libro: "Del espíritu de la leyes", referente a la teoría de los pesos y contrapesos.

#### 1.6 LA IMPORTANCIA DE LA DIVISION DE PODERES EN EL SISTEMA MEXICANO.

El tratadista Carré de Malberg dice. " En principio, la potestad del Estado es una, consistente de una manera invariable, en el poder que tiene el Estado de querer por sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Cualesquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce la potestad estatal, todos esos actos se reducen en definitiva a manifestaciones de la voluntad del Estado que es indivisible."<sup>26</sup>

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, acota en su obra:<sup>27</sup> " La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente ,

---

<sup>26</sup>Carré de Malberg. "Teoría General del Estado" Fondo de Cultura Económica Pág. 249

<sup>27</sup>Op cit.

aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del estado. El concepto de "Poderes", pese a lo profundamente enraizado que está debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa".

Si ya hemos visto, que el Estado se compone por la unión, decisión y voluntad de los individuos para otorgarse un Estado, y que la expresión de dicha voluntad general es la ley que rige a todos los ciudadanos sin distinciones, todos los gobernados son iguales ante la ley y por consecuencia nadie es diferente ante el Estado.

Nuestro país es una composición de diferentes pueblos diversos que reconocen y conforman al Estado mexicano, a través de la historia de México, la composición del Estado Mexicano surge por la suma de voluntades de toda esta pluralidad de pueblos, de autonomías y de diferentes formas de pensar, creando así, la división de poderes, tres poderes que son uno solo, tres poderes que son contrapeso uno del otro, tres poderes que con sus diferentes funciones limitan la esfera de cada uno de ellos. Un poder no es el máximo gobierno, los tres poderes son el gobierno de los Estado Unidos Mexicanos.

En la Constitución Política de nuestro país, se plasma el principio fundamental de la división de poderes, ideas recopiladas por los autores clásicos precursores de la teoría de la división de poderes.

" De acuerdo con el constitucionalismo clásico, es uno de los conceptos fundamentales alrededor del cual gira la organización estatal. Esquemáticamente consiste en la desconcentración de las funciones del poder, quitando la posibilidad de que por acumulación se concentren o permanezcan concentradas las funciones en un solo órgano. También puede definirse como el sistema que consiste en encomendar cada una de las tareas de que se compone la actividad del Estado a un

órgano distinto. Esta preocupación por la desconcentración de las funciones parte del reconocimiento --- ya formulado por Montesquieu --- de que todo hombre que tiene poder es propenso a abusar de él. por tanto del hecho de que el poder existe, surge la necesidad de evitar de que se llegue al abuso. Para ello se recurre a la técnica de distribuirlo, dividiéndolo para que funcione como un sistema de controles y frenos recíprocos (el poder detiene al poder).

La separación de poderes constituye un principio dogmático del Estado constitucional liberal, ya que tiende a asegurar la libertad de los ciudadanos, como factor limitante del poder político. Asigna a distintos órganos - expresión de instituciones diferentes - al ejercicio de cada función estatal, de modo tal que ni el mismo individuo, ni un mismo grupo de ellos , ni una misma asamblea pueda sancionar y aplicar la ley, ya sea administrativa o judicialmente. Se dice que es un principio dogmático porque afirma una identidad absoluta entre la separación de poderes y el reconocimiento y garantía de la libertad.”<sup>28</sup>

En caso contrario, si partimos de la idea de que el Estado existen los vicios de corrupción y abuso y un pacto entre los privilegiados y explotadores, la estructura del Estado, se vera seriamente afectada, irrumpiendo así en la ilegalidad y rompiendo el orden constitucional.

---

<sup>28</sup>Emilio Fernández Vázquez. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires 1981 pp 255 y ss.

## TEMA 2. LA DIVISION DE PODERES EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES DE MEXICO.

### 2.1. CONSTITUCION DE CADIZ

Sobre esta Constitución, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela nos dice que: "El 18 de marzo de 1812 se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española la primera Constitución Monárquica de España y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente en México hasta la consumación de su Independencia registrada el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del llamado Ejército Trigarante a la antigua capital neo-española"<sup>28</sup> Esto representó para el país, la culminación del régimen jurídico que los estructuró durante la época colonial, es muestra de un indiscutible progreso, que España fue impotente para atajar, bajo la influencia de la corriente constitucionalista que brotó principalmente de la ideología revolucionaria francesa.

Así, la Constitución monárquica de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo en ella se expidieron por las Cortes Españolas para la Nueva España, implicaron el derecho público de esta, desde el punto de vista del gobierno virreinal; la insurgencia, por su parte, y sobre todo en su segunda etapa, procuró organizar política y jurídicamente a lo que sería con posterioridad a la Nación Mexicana, de acuerdo con las bases constitucionales que ella misma elaboró

Diversos acontecimientos ocurridos en España a partir de 1807 determinaron la promulgación de este documento; entre otros: el desprestigio del rey Carlos IV; el motín de Aranjuez, que provocó el destronamiento del propio monarca; la exaltación al poder de su hijo Fernando VII, la ocupación de la Península por tropas francesas al amparo del Tratado de Fontaineblau, por el que se concertó la formación un ejército franco-hispano destinado a invadir Portugal; el viaje de la familia reinante

---

<sup>28</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A. México 1989, p 118.

a territorio francés, con el objeto de someter sus querellas al arbitraje de Napoleón; la firma de los tratados de Bayona, por los cuales Carlos IV, primero, y Fernando VII, después, cedieron la integridad política y territorial de sus dominios en favor del emperador francés; el discernimiento que éste hizo de la Corona española a su hermano José; la carta otorgada de Bayona, por la cual se estableció la igualdad jurídica de España y sus colonias; y, finalmente, la rebelión de general del pueblo invadido, iniciada el 2 de mayo de 1808 y concluida seis años después. Aparte la resistencia militar organizada por las provincias españolas, sus representantes políticos acordaron, superando disensiones, la creación de la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, que asumió el poder hasta en tanto se restaurase la legalidad del país. La Junta estableció su residencia en Aranjuez, pero ante el avance de las tropas francesas se trasladó a Sevilla, replegándose en 1810 a la isla gaditana. Estos acontecimientos suscitaron en el virreinato de la Nueva España el surgimiento de dos tendencias políticas: una que manifestó adhesión a cualquier gobierno que mandase en España; y otra que postuló el derecho de la Colonia a adoptar la forma de gobierno que libremente eligiese. La metrópoli, deseosa de mantener unidos a los pueblos de ultramar, decidió hacerlos participar en la gobernación del centro y llamó a formar parte de ella a un representante filipino y a nueve americanos, incluido el correspondiente a Nueva España. La convocatoria a elecciones, fechada el 22 de enero de 1809, detalló un proceso basado en la designación que los ayuntamientos harían de tres personas distinguidas por su probidad y talento; de ellas, mediante sorteo, se elegiría una. De esa primera insaculación, el Real Acuerdo procedería a seleccionar una terna, de la que por un último sorteo se elegiría al diputado por Nueva España. Agotado el procedimiento, la designación favoreció a Manuel de Lardizábal, y con ello se consumó el primer acto electoral celebrado en el país. Las tendencias revolucionarias y conservadora, que desde su origen dividieron a la Junta Española, provocaron la disolución de ésta, no sin antes dar vida a una Regencia compuesta por cinco miembros, a la que

se impuso el deber de convocar elecciones para integrar las Cortes Constituyentes. La convocatoria fue publicada en Nueva España el 16 de mayo del propio año; en ella se ordenó la elección de diputados por cada uno de los 15 ayuntamientos y las dos provincias internas reincorporadas al Virreinato; las seis restantes, segregadas de éste por disposición real del 22 de agosto de 1776, efectuaron por sí mismas el proceso, omitiendo culminarlo Texas y California.

Por una u otra razón fueron electos 15 diputados por Nueva España: 11 por el Virreinato y cuatro por las provincias internas. Las Cortes fueron abiertas en Cádiz el 24 de septiembre de 1810; la diputación mexicana comenzó a llegar a esa isla a mediados de diciembre, pero mientras tanto actuaron como representantes siete suplentes originarios de México y residentes en España: José María Couto, Francisco Fernández Munilla, José María Gutiérrez de Terán, Máximo Maldonado, Octaviano Obregón, Salvador Sanmartín y Andrés Savariego, quienes continuaron en el desempeño de su cargo no obstante el arribo de los diputados propietarios. Pronto destacaron José María Gutiérrez de Terán, José Miguel Ramos Arizpe y José Mejía Lequerica. El primer triunfo parlamentario de ellos fue la aprobación del decreto número V, por el cual lograron el reconocimiento a la igualdad de todos los habitantes del imperio y una amplia amnistía para los delitos políticos cometidos en América o Filipinas.

La Constitución Política de la Monarquía Española fue firmada el 19 de marzo de 1812; el 30 de septiembre fue jurada por las autoridades de Nueva España, y el 4 de octubre siguiente lo hizo el pueblo en las parroquias correspondientes. El 11 de diciembre de 1813, Fernando VII firmó con Napoleón el Tratado de Valencey, recuperó su libertad y obtuvo el derecho de retornar a España.

Al saber su regreso, los grupos conservadores españoles redactaron un manifiesto estigmatizando la Constitución, y el monarca, a su vez, apoyado en esa protesta, declaró nula la Carta por decreto del 4 de mayo de 1814 y restauró el absolutismo. El 17 de agosto siguiente, el Virrey Calleja hizo lo propio en Nueva España. En 1820 el ejército español, acaudillado por Riego, restauró la vigencia de la Constitución; y meses después, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba la convirtieron, de modo expreso, en la Carta que fincó el Estado de Derecho del nuevo país mexicano.

La Constitución de Cádiz se compone de diez títulos, subdivididos en capítulos y de 384 artículos. Afirma que la Nación española es libre e independiente y no puede ser patrimonio de ninguna familia o persona; que la soberanía reside esencialmente en la nación y que aquella pertenece el derecho de establecer sus leyes; considera como españoles a todos los nacidos o vecindados por más de 10 años en los dominios españoles, y a los extranjeros a quienes las Cortes hubieran otorgado "carta de naturaleza". Establece una rigurosa división administrativa del imperio, dentro de la cual incluye a la Nueva España, organizándola en cinco grandes regiones autónomas: Nueva Galicia, Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente.

Previene que la base para las diputaciones sea la misma en ambos hemisferios, y que por cada 70 mil "almas de población" habrá un diputado; que aquellas se renovarían en su totalidad cada dos años, no pudiendo ser reelectas para el período inmediato. Los diputados tienen facultad para proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

Regula el funcionamiento y las facultades de las Cortes: las sesiones durarán tres meses consecutivos cada año y a ellas corresponde proponer, decretar,

interpretar y derogar las leyes. Aprobar los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los de comercio, conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino, fijar los gastos de la administración pública, establecer las contribuciones y los impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión, dictar medidas para administrar, conservar y enajenar bienes nacionales, y hacer efectiva la responsabilidad en que incurran los empleados públicos. Crea la Diputación Permanente, para actuar en los recesos de las Cortes, señalando expresamente sus facultades.

Consagra la inviolabilidad del Rey y su autoridad, prevé la minoridad de edad del monarca y, en ese caso, la Regencia, legisla sobre la familia real y hace expreso el reconocimiento del príncipe de Asturias, establece siete Secretarías de Estado, fijando los requisitos para ocupar esos puestos, dejando el señalamiento de sus facultades a un reglamento especial, asimismo, los hace responsables, a los secretarios de despacho, de contravenir a la Constitución, establece un consejo de Estado compuesto de cuarenta miembros (cuatro clérigos, cuatro grandes de España y 32 personas distinguidas), inamovibles, salvo causa probada ante el Tribunal Supremo de Justicia, cuyo dictamen oírá el Rey en los asuntos del gobierno: otorgar o negar la sanción de leyes, declarar la guerra y concertar tratados.

Funda Tribunales y regula la administración de justicia civil y criminal, dispone que todo español deberá ser juzgado por Tribunales establecidos por la ley, y que no podrá ser aprehendido sin que preceda información sumaria del hecho, sin que exista mandamiento escrito de la autoridad judicial y sin que el delito merezca ser castigado con pena corporal, el arrestado debe de ser presentado al juez antes de ir a prisión, pero si esto no pudiese verificarse, su declaración ante la autoridad judicial deberá efectuarla antes de las 24 horas, prohíbe los apremios, el tormento, las molestias en la cárcel y la confiscación de bienes. En los negocios comunes,

tanto civiles como criminales, no habrá mas que un solo fuero para toda clase de personas, exceptuando los eclesiásticos y militares, a quienes respeta el derecho de ser juzgados por sus iguales. En todo negocio habrá tres instancias y sólo tres sentencias definitivas se pronunciarán en ellas. Los códigos civil y de comercio serán igual para toda la monarquía. Los jueces de los Tribunales inferiores deberán informar a sus respectivas audiencias de las causas que ante ellos se formen.

Legisla sobre el gobierno interior de las provincias y de los pueblos, ordenando la instalación de ayuntamientos en cada uno de los que sobrepasen a mil habitantes, prescribe su forma de elección, cómo han de constituirse y enumera sus facultades.

Por lo que toca al gobierno de las provincias y a sus diputaciones ( título en cuya formación intervino decididamente el diputado Ramos Arizpe), estatuye que su gobierno residirá en el Jefe Superior político nombrado directamente por el Rey. Las facultades más importantes de las diputaciones provinciales son: proponer arbitrios convenientes para la edificación o reconstrucción de obras públicas, fijar las contribuciones y auspiciar el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, con lo cual se concedió a las provincias una verdadera autonomía.

Establece los requisitos para las reformas constitucionales: las diputaciones que las propongan deberán hacerlo por escrito, sometiendo la procedencia de la modificación al voto de las dos terceras partes de los miembros que integran las Cortes, si la resolución fuera favorable, la diputación general siguiente decretará para ese efecto, que procede el otorgamiento de poderes, éstos serán expedidos por las juntas electorales de provincia, satisfecho el trámite anterior, la enmienda se discutirá de nuevo y de ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados, pasará a ser ley constitucional.

En resumen, en la figura del Rey se depositaba el derecho de ejecutar las leyes, además de que la soberanía residía en él.

## 2.2. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

“Bajo los auspicios del gran cura de Carácuaro se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el acta solemne de la declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio congreso expide un trascendental documento jurídico político llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, por haber sido en esta población en donde se sancionó. En él se encuentran plasmados los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que si en varios aspectos sigue los lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio, independiente de España, como no lo soñó el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla.”<sup>29</sup>

Rompe con el sistema monárquico y establece el principio democrático, protegiendo y otorgando seguridad a los ciudadanos, y son estos quienes tienen el derecho insoslayable de establecer, modificar, alterar y abolir el gobierno.

La soberanía reside en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional que recae en los diputados. Por las ideas europeas, se reafirma la soberanía como

---

<sup>29</sup> Enciclopedia de México Ed. SEP. Subsecretaría de Cultura, Dirección General de Publicaciones y Medios, Consejo Nacional de Fomento Educativo México 1987

concepto netamente nacionalista, delimitando el derecho inalienable de defender a la soberanía.

Por vez primera se le concede al pueblo, la atribución de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y tiene la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Asimismo, se concentran estas facultades, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En donde ninguno de ellos se ejercen ni por una sola persona ni por una sola corporación.

La soberanía será representada en el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Esta Constitución no llegó a estar vigente, más que una Constitución *strictu sensu*, encierra un conjunto de principios y aspiraciones políticas, e implica el rechazo de la insurgencia mexicana al restablecimiento de la monarquía española. Los diputados que la discutieron y juraron, no tuvieron otra representación, que la atribuida a ellos por Morelos.

El decreto de Apatzingán fue redactado por: Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante y José Manuel Herrera. Abrevaron sus autores en tres fuentes doctrinarias: Rousseau, en cuyo pensamiento fundaron su definición de soberanía; Grocio, quien ligó íntimamente ese concepto al de libertad individual; y Montesquieu, que popularizó la doctrina de la división de poderes. Otros afluentes ideológicos nutrieron su texto: Los Elementos Constitucionales de Rayón, el proyecto de Constitución elaborado por fray Vicente de Santamaría; los ensayos políticos y legislativos de Morelos que culminaron con el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso y sus Sentimientos de la Nación

La Constitución consta de 242 artículos, divididos en Principios o Elementos Constitucionales, dedicados a la Religión, la soberanía, la ley y los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y Forma de Gobierno, estableciendo el Congreso, el Supremo Gobierno, formado por un Triunvirato, y el Supremo Tribunal de Justicia. A parte de que este documento era ineficaz en tiempos de guerra, por lo complicado de los mecanismos de gobierno, entrañaba un absolutismo del Congreso, cuya víctima principal habría de ser el propio José María Morelos y Pavón.

### 2.3. CONSTITUCION DE 1824.

“En 1813 se proclamó el Plan de Iguala por Agustín de Iturbide, cuyas prescripciones principales eran las siguientes: la unión entre mexicanos y europeos, la conservación de la religión católica, sin tolerarse ninguna otra y el establecimiento de una monarquía moderada que debiera intitularse "Imperio Mexicano". En 1821 se proclamó el "Tratado de Córdoba " por Iturbide en Veracruz, con el cual se confirmó el "Plan de Iguala", y en los "Tratados de Córdoba" se sugería la división de poderes. El "Plan de Casamata" de 1823, tenía como fin convertir a México en una República Federal o Central.”<sup>30</sup>

Tras un caluroso debate sobre la forma de organización que debía optar el Estado Mexicano, Centralizado o Federal, se optó por la forma federativa. El 4 de octubre de 1824, acorde con tal decisión, se expidió la primera Constitución del México Independiente.

El Plan de Iguala (24 de febrero de 1821) y los Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821) concertaron el establecimiento en México de una monarquía

---

<sup>30</sup> Enciclopedia de México Ed. SEP. Subsecretaría de Cultura, Dirección General de Publicaciones y Medios, Consejo Nacional de Fomento Educativo. México 1987.

constitucional moderada, y los Tratados dispusieron que, mientras no se reuniesen las Cortes, el Poder Público se depositaría en una Junta Provisional Gubernativa compuesta por 38 miembros, la cual, a su vez, nombraría una Regencia integrada por tres personas. Creada la Junta, desde su segunda reunión preparatoria efectuada el 25 de septiembre de ese año, se atribuyó las facultades que la Constitución de Cádiz reservó a las Cortes, designó como presidente a Iturbide, nominó la Regencia prevista y se ocupó de legislar sobre el sistema electoral y la organización del próximo Congreso Constituyente, La elección debería ser indirecta en tres grados, los diputados debían ser electos por clases o gremios; el Congreso se dividiría por mitad en dos salas, y los proyectos de una serían revisados por la otra. El Congreso quedó instalado el 24 de febrero de 1822: reconoció en si mismo la soberanía de la Nación; se atribuyó el Poder Legislativo en "toda su extensión" y delegó el Ejecutivo en la Regencia; postuló principios de intolerancia religiosa, ratificó como voluntad del pueblo el establecimiento de la monarquía constitucional; asumió la dual función de poder constituyente y de congreso ordinario; y, contraviniendo los principios que normaron se estructura, se erigió en Cámara única. Rápidamente el Congreso entró en conflicto con Iturbide; no obstante, el 19 de mayo de 1822 lo proclamó emperador; pero el 31 de octubre siguiente fue disuelto por el monarca y en su lugar funcionó la Junta Nacional Instituyente. A ésta correspondió aprobar el Reglamento Político Provisional del Imperio. El Plan de Casa Mata, proclamado por Santa Anna, exigió la reunión de un nuevo Constituyente, en marzo de 1823 Iturbide reinstaló la asamblea y algunos días después abdicó la corona. En su segunda etapa, el Congreso decretó la nulidad de la elección imperial; negó validez a la abdicación; tachó de ilegales los actos del gobierno iturbidista, declaró inexistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; adoptó la forma de gobierno republicana y designó un Supremo Poder Ejecutivo formado por tres personas. Las provincias, sin embargo, le negaron facultades para dictar una Constitución y sólo le reconocieron poder para convocar a la correspondiente asamblea y exigieron la implantación del

régimen federal. Un proyecto de Constitución presentado el 18 de mayo de 1823 por fray Servando Teresa de Mier y José del Valle no pudo ser discutido. Ante la inconformidad creciente de las juntas locales que clamaban por su autonomía, el 17 de junio de ese año el Congreso expidió las bases para la elección de un nuevo Constituyente.

A integrarse a ese Congreso fueron convocadas las poblaciones de las provincias de: California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y las provincias de Guatemala, que permanecían unidas a México.

El 5 de diciembre de 1823 quedó integrado el nuevo cuerpo de legisladores y dos días después, se perfeccionó su instalación. Privaron en él dos corrientes políticas: la federalista, encabezada por Ramos Arizpe y la centralista, patrocinada por fray Servando Teresa de Mier. El primero fue nombrado presidente de la comisión de la Constitución. Ramos Arizpe y su grupo presentaron a la Asamblea el día 20 un proyecto de Acta Constitucional, el cual fue discutido el 3 de diciembre de ese año al 31 de enero de 1824, en que fue aprobado con el título de Acta Constitucional. El 1º de abril siguiente principió el Congreso a discutir el Proyecto de Constitución y, aprobado el 3 de octubre de 1824, se publicó el día 5 con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se mantuvo vigente hasta 1835 sin registrar enmiendas, fue restablecido por decreto de 22 de agosto de 1846, y posteriormente se incorporó a su texto el Acta de Reformas. En las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1856 se exaltaron nuevamente los principios ideológicos en ella consignados.

El proyecto de Acta Constitucional lo formuló Ramos Arizpe en 36 artículos; de ellos, sólo dos fueron rechazados: el que postuló la creación un Senado Constituyente y al que postuló la presidencia individual. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana da vida al federalismo (reunión de Estado libres y autónomos unidos conforme a los principios de una constitución general) e innova la antigua división provisional (integra con las provincias de Sonora y Sinaloa el Estado interno de Occidente; con las de Coahuila, Nuevo León y Texas, el Estado Interno de Oriente, con las de Durango, Nuevo México y Chihuahua, el Estado Interno del Norte; convierte en territorios a las dos Californias y al partido de Colima; y sustituye el nombre de Guadalajara, por el nombre de Jalisco y el de Santander por Tamaulipas). El acta, además prevé que los Estados no podrán oponerse a su texto ni a los preceptos que sancione la Constitución General, y que tampoco podrán aprobarse las Constituciones locales hasta en tanto no se sancione aquéllas.

Consagra el principio de que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación; establece la división de poderes esquematizando las facultades de cada uno; fija el ámbito de la autoridad federal y demarca la de los Estados.

Deja a la Constitución el decidir sobre el carácter individual o colegiado del cargo Presidencial. Establece que el Poder Legislativo resida en una Cámara de Diputados y un Senado: los primeros nombrados por los ciudadanos y los miembros del segundo, a razón de dos por cada Estado y acota en 20 fracciones las facultades del Congreso. Confiere el Poder Judicial Federal a una corte Suprema de Justicia, cuyas facultades serían definidas por la Constitución y discierne el de los Estados en los Tribunales de Justicia Locales.

Aunque dispersos en su articulado, salvaguarda los derechos del hombre y del ciudadano, consigna la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas con

las restricciones que establezcan las leyes, prohíbe que las causas criminales ningún hombre sea juzgado si no es por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto, todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

La Constitución Federal de 1824 se compone de siete títulos, subdivididos en secciones y de 171 preceptos. Desarrolla los principios republicanos y federalistas ya expuestos en el Acta Constitutiva; declara que la religión es y será la católica, apostólica, romana; divide el Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Deposita el primero en un Congreso General compuesto por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, fija los requisitos de elegibilidad para ocupar esos puestos, dejando a las Legislaturas de los Estados el derecho a determinar los de los electores; establece que la elección de los Diputados será indirecta y la de los Senadores "a mayoría absoluta de votos por las legislaturas de los Estados"; detalla las facultades de ambas Cámaras y precisa en 31 fracciones las del Congreso; describe el proceso legislativo para la creación de leyes, dispone que la modificación o revocación de éstas deberá someterse al procedimiento que rige su formación divide las sesiones del Congreso en ordinarias y extraordinarias; las primeras, del 1º de enero de todos los años al 15 de abril siguiente, pudiendo prorrogarse por 30 días hábiles, y las segundas, exclusivamente, para tratar los puntos de la convocatoria; fija la residencia de las Cámaras en un mismo lugar (sin precisarlo) y también prevé su traslado, previo acuerdo.

Precisando la vaguedad del Acta en este punto, la Constitución deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona, el presidente de la República, e instituye la vicepresidencia individual; fija los requisitos para ocupar ambos puestos; prescribe que la duración de los dos cargos será de cuatro años y prohíbe la reelección del presidente en el periodo inmediato, fija las prerrogativas de uno y otros mandatarios, entre las que destacan: proponer leyes y reformas a las mismas, ejercer

el derecho de veto y disfrutar de inmunidad durante el desempeño del cargo, salvo en el caso de que cometan delitos específicamente en la propia Constitución, en cuya hipótesis corresponde a ambas Cámaras conocer de la acusación, detalla las facultades del presidente en las 21 fracciones del artículo 110 y las restricciones en las cinco del artículo 112. Establece un complejo sistema de elección y suplencia presidencial: las Legislaturas de los estados eligen dos personas sin atribuirles carácter específico; la Cámara de Diputados computa los sufragios y hace la declaratoria respectiva. el candidato que tenga la mayoría absoluta será el presidente, pero si los dos la logran se discierne el cargo al favorecido con el mayor número de votos y queda el otro como vicepresidente; en caso de empate, la Cámara decide si sólo uno alcanza la mayoría absoluta se le declara presidente y entre los dos que le siguen la Cámara eligen al vicepresidente y si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, la Cámara selecciona a los mandatarios entre los dos de superior mayoría relativa.

Si faltarán simultáneamente el presidente y el vicepresidente; asume el Poder Ejecutivo quien presida la Suprema Corte de Justicia, mientras la Cámara de Diputados elige a uno interino, o el Consejo de Gobierno, en los recesos de ésta designa a dos personas para que junto con aquél integren un Ejecutivo plural. Para actuar en los recesos del Congreso, crea un Consejo de Gobierno integrado por Senadores, al que atribuye, entre otras, las siguientes funciones: convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, remediar la acefalia ejecutiva, designando al Ejecutivo plural, aprobar el nombramiento de los secretarios del despacho, dar su conformidad para que el presidente mande en persona a las fuerzas militares y asesorar al Ejecutivo para la mejor observancia de la Constitución y leyes federales.

Deposita el Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, crea los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. Integra la Corte

con 11 Ministros y un Fiscal; los miembros de ella sólo pueden ser removidos, con estricta sujeción a las leyes y son electos por las Legislaturas de los Estados por mayoría absoluta de votos. La Cámara de Diputados conoce de la elección de los ministros de la Corte (por conducto del presidente del Consejo) y expide su nombramiento. Señala que los Tribunales de Circuito, cuyas funciones precisa, se componen de un Juez y "Promotor Fiscal", nombrados por el Ejecutivo a partir de una terna propuesta por la Corte Suprema y que para desempeñar el cargo se requiere ser "ciudadano de la federación" y haber cumplido 30 años. Indica los requisitos para poder ser Juez de Distrito: ser ciudadano mexicano y haber cumplido 25 años. El procedimiento de su designación (el mismo de los Magistrados de Circuito) y sus atribuciones. Determina las reglas a que se sujetará la administración de justicia, en los estado y territorios, y formula de paso, un incipiente catálogo de garantías individuales.

Manda que el gobierno de cada Estado se divida en los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dejando su organización a las leyes locales. Establece que no podrán modificarse nunca los artículos relativos a la libertad e independencia de la Nación, forma de gobierno, religión, libertad de imprenta y división de poderes.

#### 2.4 CONSTITUCION DE 1836.

"En 1835, el órgano legislativo compuesto mayoritariamente por militantes del Partido Conservador, en un verdadero Golpe de Estado, elaboró siete leyes constitucionales a las que, en su conjunto, se les conoce como la Constitución Centralista de 1836.

La primera de estas leyes, dictada el 15 de diciembre de 1835, fue una declaración de Derechos Humanos y de obligaciones y deberes de los mexicanos.

Dentro de una acentuada turbulencia política, concluyó la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes, al firmarse las Bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de 1841. El 10 de abril de 1842 se llevaron a cabo las elecciones para el Congreso Constituyente habiendo favorecido la mayoría de los liberales moderados.<sup>31</sup>

Dada la rivalidad con Santa Anna y la discusión federalismo-centralismo, no pudo la comisión de Constitución elaborar un proyecto único. Al proyecto oficial se agregó un voto particular elaborado por los señores Mariano Otero, Juan José Espinoza de los Monteros y Octavio Muñoz Ledo.

Ninguno de los dos proyectos que se elaboraron llegó a feliz término, ya que el gobierno desconoció al Congreso y en su lugar integró una Junta de Notables que habría de dictar el 12 de junio de 1843, las Bases de Organización política de la República Mexicana, que significarían un recrudescimiento del régimen centralista.

A la caída de Iturbide principiaron a gestarse dos corrientes políticas: la federalista, republicana y de inspiración democrática, y la centralista, monárquica y defensora de privilegios. La pugna entre ambas se fomentó por el defectuoso sistema de elección presidencial instituido en la Constitución de 1824, que hacía del vicepresidente de la República un "rival vencido" del presidente. En un lapso de siete años ocurrieron numerosos conflictos entre ambos mandatarios, deteriorando el régimen federal y auspiciando el triunfo del constitucionalismo centralista. Así, el vicepresidente Nicolás Bravo se rebeló contra el presidente Guadalupe Victoria, adhiriéndose al Plan Montaña el 23 de diciembre de 1827; frustrado su intento, fue desterrado por Decreto del Congreso.

---

<sup>31</sup> *ibidem*

El 1º. de enero de 1828 las Legislaturas de los Estados votaron a favor de Gómez Pedraza para presidente, correspondiendo a Vicente Guerrero la vicepresidencia; pero el Plan de Perote, proclamado por Antonio López de Santa Anna, declaró que el pueblo y el ejército anulaban las elecciones en favor de Gómez Pedraza y exigió el reconocimiento de Vicente Guerrero como presidente de la República; el 19 de enero de 1829, el Congreso aceptó estas exigencias y asignó la vicepresidencia a Bustamante; éste se rebeló contra Guerrero incorporándose al Plan de Jalapa y el presidente aceptó de antemano su destitución, decretada el 2 de febrero de ese año.

Bustamante desempeñó el Ejecutivo hasta el 14 de agosto de 1832, pero el 22 de enero de ese año, Santa Anna volvió a pronunciarse en Veracruz, esta vez pidiendo la instalación de Gómez Pedraza como presidente, quien ocupó el cargo del 24 de diciembre de 1832 al 1º de abril de 1833 pues, invocando el Plan de Zavaleta, fueron nulificadas las elecciones efectuadas en los últimos días de la administración de Bustamante, las cuales habían conferido a Nicolás Bravo el cargo presidencial.

Efectuóse un nuevo proceso electoral del que resultó presidente Santa Anna y vicepresidente Valentín Gómez Farías; pocos días después el primero dejó el poder al segundo y éste inició una reforma eclesiástica y militar: reguló con severidad las instituciones de la iglesia católica, excluyó al clero de la enseñanza pública y suprimió la Universidad regida por éste. Tales disposiciones provocaron el disgusto del grupo conservador y una escisión del Partido Progresista, algunos de cuyos miembros formaron un nuevo grupo político que se denominó "Los Moderados"; Santa Anna reasumió el poder, desplazó a Gómez Farías y abrogó la legislación reformista; diez meses después solicitó licencia para retirarse del cargo y ocupó la jefatura del Estado el general Barragán, quien la desempeñó hasta su muerte, acaecida el 21 de febrero de 1836

Aparte las mutaciones presidenciales ocurridas en este periodo, ocuparon interinamente la presidencia: Bocanegra, del 18 al 23 de diciembre de 1829; el Ejecutivo plural integrado por Vélez, Alamán y Quintanar, del 23 de diciembre de 1829 al 1<sup>a</sup> de enero de 1830; y Múzquiz, del 14 de agosto al 26 de diciembre de 1832.

El Congreso federal se reunió en 1835, integrado en su mayoría por elementos conservadores, algunos de los cuales propusieron, en ejercicio de facultades extraconstitucionales, revisar la Constitución de 1824, omitiendo el plazo establecido para su reforma y otros opinaron que el Congreso tuviera sólo carácter convocante.

Para vencer la indecisión de los Diputados, Santa Anna reunió en Tacubaya, el 19 y 23 de junio de 1835, una junta de diputados, senadores y notables, para recomendar "que se suprima la vicepresidencia de la República por estar probado que cuantos ese cargo ejercían se tornaban enemigos o rivales de los respectivos presidentes". El 16 de julio siguiente las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones; el 9 de septiembre, diputados y senadores se reunieron en asamblea conjunta y se atribuyeron facultades de poder constituyente; Barragán se dirigió al Congreso pidiendo que adoptara el régimen unitario; el proyecto de reformas se asignó a una Comisión que en breves días redactó el Proyecto de Bases para la Nueva Constitución, aprobado el 23 de octubre de 1835.

Este documento puso fin al sistema federal y prefiguró el contenido de la inmediata Constitución de las Siete Leyes, la primera promulgada en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las cinco restantes en diciembre de ese año.

La primera ley está formada por 15 artículos; define los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.

La segunda ley está formada de 23 artículos: crea el Supremo Poder Conservador integrado por cinco ciudadanos (de los que se renovara uno cada bienio), mexicanos por nacimiento, mayores de 40 años, con renta mínima anual de 1000 pesos, elegidos entre quienes hayan desempeñado altos cargos (presidente, vicepresidente, senador, diputado, secretario del despacho o ministro de la Corte), nominados tras una minuciosa depuración en que intervienen sucesivamente las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y la de Senadores, tiene facultad para formular las siguientes declaraciones: nulos los actos de los tres Poderes cuando sean contrarios a la Constitución, la incapacidad física o moral del presidente de la República, la suspensión de la Corte Suprema (cuando desconozca a alguno de los otros órganos), la clausura del Congreso (cuando convenga al interés público), el restablecimiento de los Poderes (cuando hayan sido disueltos con violencia), la renovación del gabinete presidencial y la "voluntad de la Nación en casos extraordinarios"; todas sus actuaciones requieren, invariablemente, la conformidad de tres de sus miembros y la excitativa de alguno de los Poderes.

La tercera ley está formada de 58 preceptos: deposita el Poder Legislativo en un Congreso compuesto de dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores; la primera se integra por ciudadanos mexicanos (uno por cada 150 mil habitantes y se renueva cada bienio por mitad), mayores de edad, con renta mínima de 1500 pesos, naturales o vecinos de sus departamentos, designados por las Juntas Electorales secundarias (la calificación de esos votos corresponde al Senado) y duran en su encargo cuatro años; la de Senadores se integra por 24 miembros (renovándose cada bienio por terceras partes), ciudadanos mexicanos, mayores de 35 años, con renta mínima de 2000 pesos anuales, electos sin sufragio popular (en su designación

intervienen separadamente la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en Junta de Ministros, la Suprema Corte, las Juntas Departamentales y el Supremo Poder Conservador), duran en su cargo seis años; regula el funcionamiento y facultades del Congreso: establece dos periodos prorrogables de sesiones (de enero a mayo y de junio en adelante), el derecho a iniciar leyes corresponde al Ejecutivo y a los Diputados en todas las materias (las excepciones están reguladas), a la Suprema Corte en lo relativo a la administración de justicia y a las Juntas Departamentales cuando se trate de impuestos, educación pública, industria y comercio. Pero en todos los casos el proyecto tiene su origen en la Cámara de Diputados, que lo turna para su aprobación a la de Senadores, y después al Ejecutivo; más si este rechaza el proyecto, lo devuelve con observaciones a la Cámara de origen, siendo necesarios el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso para que se convierta en ley; luego pasa nuevamente al Ejecutivo para su promulgación forzosa, pero si la ponencia es desaprobada por los Senadores, la Cámara de Diputados vuelve a discutirla y aprobarla en su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasa a la de Senadores, que reitera su negativa y se acepta por segunda vez en la Cámara de origen y finalmente por la revisora con la misma votación exigida para el rechazo (dos terceras partes), se turna al Ejecutivo para su sanción obligada (los proyectos que en la Cámara de origen hayan sido rechazados, los desaprobados por la revisora con mayoría de dos terceras partes y los vetados por el Ejecutivo que no hayan obtenido en ambas Cámaras la mayoría exigida, podrán estudiarse de nuevo el próximo período de sesiones). Las facultades del Congreso son, entre otras: regular la administración pública por medio de leyes que puede derogar, interpretar o dispensar observancia; autorizar al Ejecutivo para obtener empréstitos; aprobar los tratados que éste celebre con potencias extranjeras; dar al gobierno las bases para la habilitación de puertos, establecimientos de aduanas y fijación de aranceles comerciales, crear y suprimir toda clase de empleos públicos; aumentando o reduciendo los emolumentos, fijar las reglas para la concesión de

retiros, jubilaciones y pensiones; declarar la guerra y aprobar los convenios de paz, legislar en cuestión migratoria y monetaria; y exaltar al Supremo Poder Conservador para que declare la incapacidad del Presidente o la nulidad de actos provenientes de la Corte Suprema.

La cuarta ley está formada por 34 artículos: establece el Poder Ejecutivo individual y fija los requisitos para ocupar el puesto: ser mexicano por nacimiento, mayor de 40 años, con renta anual de 4000 pesos, electo sin sufragio popular, participan en su designación el Ejecutivo en Junta de Ministros, el Senado y la Corte, que en sendas ternas postulan candidatos ante la Cámara de Diputados; esta escoge entre los nueve propuestos y los somete a las Juntas Departamentales, las cuales eligen uno; y la Cámara de Diputados califica la elección, declara Presidente a quien hubiera obtenido el mayor número de votos y dicta el decreto correspondiente.

El presidente dura en su cargo ocho años y puede ser reelecto si su candidatura, propuesta en las ternas a que se refiere esta Ley (artículo cinco), obtiene el voto de las tres cuartas partes de las Juntas Departamentales. Aparte las facultades que confieren al Ejecutivo la Segunda y la Tercera Ley (iniciar leyes, derecho de veto, y exaltar al poder conservador para que declare nulos actos de los otros poderes), se tiene las siguientes: publicar y hacer guardar la Constitución; pedir al Congreso y a la diputación permanente que convoque a elecciones ordinarias o extraordinarias, respectivamente; nombrar consejeros, gobernadores de los departamentos, empleados diplomáticos, jefes militares y jueces de los Tribunales; declarar la guerra, celebrar concordatos, conceder el pase o retener documentos conciliares y pontificios, dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados y contraer empréstitos; negar o admitir la internación de extranjeros, conceder cartas de naturalización y otorgar pasaportes a los mexicanos.

La quinta ley está formada por 51 artículos: instituye el Poder Judicial y lo integra con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda; forma la Corte con 11 Ministros y un fiscal, ciudadanos mexicanos por nacimiento, mayores de 40 años y 10 de ejercicio profesional, inamovibles (salvo causa probada ante el Tribunal Establecido por la Segunda y Tercera ley), electos en igual forma que el presidente de la República y autorizados para ejercer, entre otras, las siguientes funciones: solicitar del Supremo Poder la nulidad de leyes expedidas por el Congreso, iniciar éste cuando se relacionan con la administración de justicia y dictaminar las propuestas sobre la materia por el Ejecutivo y los Diputados, conocer de los recursos de nulidad promovidos contra las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Superiores de los departamentos, juzgar desde la primera, o sólo en tercera instancia, las causas criminales o civiles que se sigan en contra del Presidente de la República, miembros del Poder Conservador, diputados, senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos. Los Tribunales Superiores de éstos y los juzgados de primera instancia se organizarán del modo que prevengan las leyes, pero para ser miembros de ellos se imponen los mismos requisitos, sólo se disminuye la edad y la práctica profesional, que a los de la Suprema Corte, establece tres instancias y determina que la inobservancia de trámites esenciales en la secuela de éstas origina la nulidad de los actos y finalmente; reitera y amplía el catálogo de garantías ya instituido con antelación.

La sexta ley formada por 31 artículos: crea los Departamentos y reproduce, con algunas variaciones, la división territorial implantada por la Constitución de 1824.

La séptima ley formada de seis artículos. otorga al Congreso la Facultad de resolver las dudas que suscite la interpretación de normas Constitucionales, obliga a

todo funcionario a jurar la observancia de la Suprema Ley, prohíbe la reforma de ésta por seis años y expresa que, transcurrido el plazo anterior, las enmiendas que se propongan deben ajustarse al iter procedendi indicado en la Tercera y Cuarta Ley.

## 2.5. CONSTITUCION DE 1843.

El 13 de junio de 1843, el general Antonio López de Santa Anna, Presidente provisional de la República, anunció la expedición, por la Junta de Notables, de las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana. Este ordenamiento, cuya ilegitimidad es notoria, reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836. "Adoptó el principio de la separación o división de poderes, depositando el legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (estos últimos elegibles por la asambleas departamentales, por la cámara de diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia, artículo 32); el Ejecutivo en un magistrado (Presidente de la República) cuyas funciones durarían cinco años; y el Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos."<sup>32</sup>

El 4 de junio del mismo año, Santa Anna asume la presidencia del país, cesando en sus funciones a Canalizo, quien vuelve al interinato presidencial tres meses después a consecuencia de otro de los acostumbrados retiros del Benemérito de la Patria, a sus fincas en el Departamento de Veracruz. Disminuido el Congreso por los frecuentes retiros de Santa Anna, que más bien significaban huidas estratégicas de la Presidencia de la República cuando alguno de los muchos problemas que aquejaban a la Nación se avecinaba, por decreto del 17 de diciembre

---

<sup>32</sup>Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*. 15a. edición. Porrúa Hermanos. México 1994. p.p. 205 y 208.

de 1844 lo desconoció como Jefe del Ejecutivo Nacional, por haberse sublevado contra el orden Constitucional, ya que no pidió permiso al Congreso para acudir a sofocar el levantamiento de Paredes Arrillaga en Jalisco, y en vista de que no reconoció el gobierno de Don José Joaquín De Herrera, a la sazón designado Presidente interino en substitución de Canalizo. Este fracaso político obligó a Santa Anna a desterrarse, embarcándose rumbo a la Habana en junio de 1845.

Bajo el gobierno de Don José Joaquín de Herrera, a mediados del año de 1846 se declaró el estado de guerra en contra de los Estados Unidos de Norteamérica, única manera decorosa de responder a la vileza que entrañó la anexión de Texas al país vecino del norte.

A manera de resumen podemos decir que ninguno de los dos proyectos que se elaboraron llegó a feliz término ya que el gobierno desconoció al Congreso y en su lugar integró una Junta de Notables que habría de dictar, el 12 de junio de 1843, "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana", que significaron un recrudescimiento del régimen centralista, caracterizándose por ser uno de los períodos más tormentosos de la historia de México.

De 1836 a 1843 ocurrieron en el país revueltas y pronunciamientos, auspiciados unas veces por los adictos al sistema unitario y otras por los defensores del régimen federal. A esto se sumaron la segregación de Texas y la guerra con Francia, que ahondaron aún más la crisis política y económica de México.

El 1° de enero de 1841 el Congreso celebró su primera sesión ordinaria; en ella Bustamante, vuelto a la Presidencia, solicitó que la Asamblea activara las reformas a la ley fundamental y censuró la existencia del Supremo Poder, peticiones reiteradas el 1° de julio siguiente, por los días 8 de agosto y 4 y 9 de septiembre los

generales Paredes, Valancia y Santa Anna, respectivamente, desconocieron Bustamante y exigieron la reunión de un Nuevo Constituyente; el 28, lo tres militares suscribieron las Bases de Tacubaya, por los cuales desconocieron los Poderes Ejecutivo y Legislativo, propusieron la reunión de una Junta de Notables encargada de elegir presidente provisional y aplazaron por dos meses la convocatoria del Nuevo Congreso. Bustamante abandonó el país y Santa Anna fue nombrado titular del Poder Ejecutivo. El 10 de Diciembre de 1841 se convocó a las elecciones que el 10 de Abril de 1842 dieron el triunfo a una mayoría de diputados liberales.

La labor de este Congreso se redujo a formular un proyecto de Constitución el cual fue rechazado, la Comisión formuló un nuevo que fue aceptado por la Cámara en términos generales, pero que mereció la reprobación del grupo conservador, considerándolo atentatorio a la religión católica. Santa Anna llamó al gobierno al vicepresidente Nicolás Bravo y se ausentó de la Capital para fraguar un golpe parlamentario; en efecto, los vecinos de Huejotzingo organizaron una revuelta para desconocer al Congreso "por haber contrariado la voluntad de la Nación" y las tropas, las autoridades de algunos departamentos y la guarnición de la capital se adhirieron al movimiento.

Apoyado en este simulacro revolucionario el gobierno ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para que formulará nuevas Bases Constitutivas de la Nación. Creada la Junta, consideró menguado su poder si se limitaba a sólo la redacción de las Bases y decidió formular un nuevo estatuto constitucional, a cuyo efecto nombró una Comisión encargada de formular el proyecto. En abril de 1843 se inició la discusión de la iniciativa el 12 de junio fue aprobada y el 14 se publicó con el título de Las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Este documento tuvo vigencia poco más de 3 años, aunque

en el gobierno del general Herrera fueron sustituidos los artículos 31 a 46 reformado el 167 y adicionado el 169.

Las Bases Orgánicas se componen de 11 títulos y 202 artículos. El estatuto reitera la independencia de la Nación y organiza ésta en República Centralista, conserva la división territorial establecida en 1836, pero encomienda a una ley secundaria, precisar el número y los límites de los departamentos, divide el Poder Público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, abrogando el Supremo Poder Conservador, y declara que el país profesa y protege la religión católica.

Concreta los derechos y obligaciones de los habitantes, desarrollando ampliamente el catálogo de sus garantías y prohíbe expresamente la esclavitud.

Deposita el Poder Legislativo en dos Cámaras y en el Presidente de la República "por lo que respecta a la sanción de las leyes". La Cámara de Diputados renovable cada bienio por mitad se integra por ciudadanos mexicanos, uno por cada 70 000 habitantes, mayores de 30 años naturales o vecinos de los departamentos que representan y nominados por el Colegio Electoral que funciona en estos. La Cámara de Senadores, renovable cada bienio por terceras partes, está formada por 73 miembros ciudadanos mexicanos mayores de 35 años. con renta mínima anual de 2000 pesos, nominados por las Asambleas Departamentales, (eligen dos terceras partes ) y por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte que eligen una tercera parte. El Congreso se reúne ordinariamente dos períodos, que se pueden prorrogar, y cuando el Ejecutivo lo convoque por conducto de la Comisión Permanente, concede el derecho de iniciar leyes en todas las materias al Ejecutivo, a los Diputados, a las Asambleas Departamentales, a la Suprema Corte (en lo relativo a la administración de justicia) y a los ciudadanos que soliciten decreto permisivo para desempeñar cargos o usar condecoraciones otorgadas por un

gobierno extranjero; adopta, el punto a formación de leyes el mismo procedimiento establecido en el primer estatuto centralista pero instituye en favor del Ejecutivo un desmesurado derecho de veto, que permite a este suspender la sanción de leyes hasta por un año, enumera las facultades del Congreso, lista las facultades comunes a ambas cámaras, acota las exclusivas de la de diputados y hace lo propio con la de Senadores. El contenido coincide con los preceptos que en la Constitución anterior se enumeraban.

Establece el Poder Ejecutivo individual y fija los requisitos para ocupar el puesto: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, mayor de 40 años, permanecer cinco en el cargo y ser electo por las Asambleas Departamentales y por la Cámara de Diputados; ésta computa los sufragios de aquéllas, califica la elección y declara presidente a quien haya reunido más votos, y para los casos distintos a éste regula otros mecanismos electorales; prevé las faltas temporales del Ejecutivo, que cubre el Presidente del Consejo, pero cuando exceden de 15 días la Cámara de Senadores designa la persona que lo reemplaza, y cuando son definitivas. ordena que se verifique un nuevo proceso para designar presidente interino. Establece un Consejo formado por cuatro ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Instrucción Pública e Industrial; y de Hacienda, Guerra y Marina. Reitera la existencia del Consejo de Gobierno integrado por 17 vocales, los cuales deben ser: ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 35 años y 10 al servicio de la actividad pública, designados por el Ejecutivo, y perpetuos en el desempeño del cargo (salvo sentencia ejecutoria que ordene la destitución). Este Consejero interviene en las actividades que le confieren las Bases Orgánicas y es responsable de los dictámenes que emita (a solicitud del Ejecutivo) cuando sean contrarios a éstas.

Integran el Poder Judicial: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los departamentos, los juzgados de Primera Instancia y los de Hacienda. Forma la Corte Suprema con un fiscal y 11 ministros, que deben ser ciudadanos mexicanos en el pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 40 años, abogados con experiencia profesional, sin antecedentes penales y electos por las Asambleas Departamentales y la Cámara de Diputados en la forma prescrita para la elección de presidente; enumera las atribuciones de esta Corte, demarca los límites de su jurisdicción y establece prohibiciones a sus miembros. El contenido de estos artículos coincide con los preceptos que en el Estatuto de 1836 concretan facultades y ponen límites al funcionamiento de la Corte Suprema. Instaura la Corte Marcial, compuesta por generales y "letrados", cuyas funciones precisa una ley posterior. Crea un Tribunal especial dividido en tres salas (para hacer viable la recusación), integrado por 12 diputados y senadores, encargado de juzgar a los ministros de la Corte.

Para el gobierno de los departamentos, ordena la designación de Juntas y gobernadores, estos duran en el cargo cinco años y son electos por el presidente de la República.

Establece el Colegio Electoral del modo siguiente. divide la población de México en secciones de 500 habitantes, cuyo censo se renovará cada seis años; éstos eligen, por medio de boletas (el primer domingo de agosto de cada bienio), un elector primario; éste, a su vez, nombra a los electores secundarios, uno por cada veinte, el primer domingo de septiembre de cada bienio, y éstos son quienes forman el Colegio Electoral, que nombra diputados al Congreso y vocales de las Asambleas.

Divide la hacienda pública en general y departamental; ordena que en el primer periodo de sesiones del primer Congreso, éste haga la distribución de las

rentas que correspondan a los departamentos (proporcionales a sus gastos) y fije las que deba percibir el gobierno central.

En materia de reforma constitucional, establece una norma impracticable: "En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir, ni más ni menos, de dos tercios de votos en las dos cámaras".

## 2.6. CONSTITUCION DE 1857.

Esta Constitución fue el resultado del enfrentamiento de dos ideologías antagónicas, con interpretaciones del universo diametralmente opuestas, es el producto del choque del México colonial con el México nuevo, es la consecuencia del combate a las ideas, preludio de la lucha armada entre liberales y conservadores, entre los partidarios del cambio, del progreso, de la libertad, de la igualdad y de la democracia y los sostenedores de la reacción y del retroceso, de la represión, del fuero, del privilegio y de la oligarquía; conflicto en el que también participan los moderados, negantes eclécticos entre dos corrientes embravecidas.

La carta Constitucional de mediados del siglo pasado, resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores, que opusieron la antítesis del retroceso y de la reacción, y por los moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores de la acción, quienes propiciaron la síntesis con su indecisa actuación.

Al término de la jornada constituyente, los protagonistas quedaron insatisfechos, según se infiere del discurso de Don León Guzmán, pronunciado en la ceremonia de la jura de la Constitución.

"El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término de la justa libertad."<sup>33</sup>

Los liberales, las mayoría de las veces triunfantes en el debate y en la votación, no consideraron contundente su victoria; los conservadores, frustrados por su derrota, se aprestaron a recuperar en el teatro de la guerra lo que no pudieron defender en la palestra de las ideas; los moderados, temerosos de que los cambios de que la Constitución de 1857 implicaba, fuesen excesivos y prematuros, con el presidente Comonfort a la cabeza, se dispusieron a derogarla mediante su insólito golpe de Estado.

Restablecida la Constitución de 1824 con el acta de Reforma de 1847 y firmado el Tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra de Estados Unidos a México (1848), siguieron frecuentes cambios en el Poder Ejecutivo (nueve en seis años), manifestaciones ostensibles de anarquía paralelas al debilitamiento del régimen federal y nuevas luchas intestinas, entre ellas, las de Blancarte contra López Portillo en Jalisco y Bahamonde contra Melchor Ocampo en Michoacán. A la renuncia del presidente Arista se hicieron cargo del gobierno, sucesivamente: Juan B. Ceballos, Manuel María Lombardini y Antonio López de Santa Anna, quien

---

<sup>33</sup>Cit. por Madrazo. Jorge. Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano. 2a. edición. Fondo de Cultura Económica. México 1994. p. 36.

promulgó las Bases para la Administración de la República, formuladas por los conservadores bajo la dirección de Lucas Alamán.

Santa Anna se hizo llamar Alteza Serenísima, se rodeó de una corte a la europea y expidió una serie de decretos dirigidos a implantar la dictadura: declaró en receso a las Legislaturas; reglamentó las funciones de los gobernadores para convertirlos en simples agentes del gobierno central; controló las rentas públicas de los estados e impuso a éstos el carácter de departamentos.

En diciembre de 1854 se confirmó, mediante un plebiscito, la prórroga indefinida de la dictadura y la facultad del titular para nombrar sucesor. En junio de 1855, cuando el dictador consultó al Consejo de Ministros si era ya oportuno expedir la Constitución, faltaban menos de dos meses para que triunfara la revolución de Ayutla. En efecto, el 1<sup>a</sup> de marzo de 1854, el coronel Florencio Villareal había iniciado, bajo la inspiración política el Partido Liberal y la jefatura de Juan Alvarez, el movimiento que culminó el 9 de agosto de 1855 con la expulsión definitiva de Santa Anna del país. La característica fundamental de este movimiento fue que se desarrolló y triunfó sin contar con el ejército, pues solamente Zuloaga, Negrete y De la Llave se incorporaron como militares a la causa, antes del triunfo.

Al triunfo de la revolución, desempeñaron la presidencia Martín Carrera, Rómulo Díaz de la Vega, Juan Alvarez, quién llamó a la elección de diputados a un Congreso Constituyente, utilizando, de acuerdo con el Plan de Ayutla ratificado en este punto en Acapulco, la convocatoria del 10 de diciembre de 1841 que sirvió para integrar el Congreso de mayoría liberal de 1842, la sede de la Asamblea se cambió de Dolores Hidalgo, donde estaba prevista, a la ciudad de México; y la fecha, del 14 al 17 de febrero de 1856

La apertura de las sesiones, sin embargo, ocurrió el 18 de febrero, con una asistencia de 98 representantes, en su mayoría moderados, pero con gran influencia del grupo de los puros. El nuevo mandatario, sin la intervención del Congreso, decretó el 5 de mayo un Estatuto Orgánico Provisional que debía regir a la Nación mientras la Asamblea legislativa daba término a la nueva Carta Magna. El 16 de junio se presentó el proyecto de Constitución.

A tiempo que los legisladores deliberaban, el régimen procedió a la liberación de nuevos ordenamientos de carácter reformista y fue haciéndose más ostensible el enfrentamiento entre liberales y conservadores, precursor de la guerra civil.

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857, primero por los Congresistas y luego por el Presidente y el 11 de marzo se promulgó con toda solemnidad. Está constituida de ocho títulos y 120 preceptos.

La soberanía nacional reside en el pueblo y éste la ejercita por medio de los poderes establecidos en la Constitución; es voluntad popular organizarse en República representativa, democrática y federal, a cuyo efecto crea 24 Estados y un territorio, y prevé la erección del estado del Valle de México en caso de que el Distrito Federal se traslade a otro sitio.

Deposita el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión, formado exclusivamente por la Cámara de Diputados, renovable cada bienio, que se integra con ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, uno por cada 40 mil habitantes, mayores de 25 años, designados por elección indirecta en primer grado, e inviolables por las opiniones que manifiesten en desempeño del cargo, la Cámara se reúne anualmente dos periodos y en sus recesos, cuando es convocada por la Diputación Permanente, a la primera sesión ordinaria de cada año acude el

Presidente de la República para informar la situación que guarda el país y contesta el presidente del Congreso.

Dispone que el derecho de iniciar leyes corresponde: al Presidente de la República, a los Diputados Federales, a la Legislaturas de los Estados y a los ciudadanos que soliciten permiso para utilizar condecoraciones extranjeras y detalla este proceso: una comisión de diputados estudia las iniciativas y formula dictamen; la Cámara en Pleno, discute éste sin aprobarlo o desaprobarlo y lo remite al Ejecutivo para que, en un plazo de siete días, manifieste su acuerdo o disconformidad, en este caso, la Cámara se abstiene de votar y lo turna nuevamente a la Comisión, que puede relaborarlo con base en las observaciones del Presidente y remitirlo por segunda vez para su discusión; si es aprobado por mayoría de votos de los diputados presentes, se convierte en ley, pero en caso contrario nuevamente podrá ser discutido nuevamente el próximo año.

Concreta en 30 fracciones la facultades del Congreso, entre otras: admitir nuevos estados o formar otros dentro de los que ya existen, erigir territorios en estados, legislar en todo lo que se relacione con el Distrito Federal y territorios, expedir aranceles sobre comercio extranjero e impedir que en el interno se establezcan restricciones onerosas, dictar leyes sobre extranjería, colonización, comunicación, derecho marítimo, monedas, pesos y medidas, dar bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, aprobarlos, reconocerlos y mandarlos pagar, expedir su propio reglamento interno y los relativos a la organización del ejército, guardia nacional y ocupación y enajenación de terrenos baldíos, conceder o negar la entrada de tropas extranjeras y la salida de las nacionales, permitir la estadía, en aguas nacionales, de escuadras extranjeras, conceder amnistías, premios y recompensas (por servicios prestados a la patria o la humanidad), crear o suprimir empleos federales, aumentando o disminuyendo emolumentos, declarar la guerra con base a

los datos que presente el Ejecutivo, aprobar los siguientes actos de este: el presupuesto anual, los nombramientos de altos funcionarios (de hacienda, diplomáticos y militares), y los tratados internacionales, y expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas estas atribuciones.

Crea la Diputación Permanente, compuesta de un Diputado por cada estado y territorio, la cual, en los recesos del Congreso, lo convoca a períodos Extraordinarios de sesiones, aprueba los nombramientos de altos funcionarios hechos por el Ejecutivo, recibe el juramento de éste y el de los ministros de la Suprema Corte, dictamina sobre los expedientes en trámite y otorga su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional fuera de su adscripción, a solicitud del Presidente.

Deposita el Poder Ejecutivo en un solo individuo: el Presidente de la República, que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, nominado por elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, residente en el país al verificarse ésta, quien dura en su cargo cuatro años, es sustituido en sus faltas temporales por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en las faltas absolutas se procede a nueva elección, puede separarse del lugar en que reside y renunciar al puesto, en ambos casos previa aprobación del Congreso, limita sus facultades por la acción del Congreso y las reduce, en última instancia, a gestiones administrativas, para lo cual crea secretarios encargados del despacho, cuyo número establece el Congreso. Estos deben ser: ciudadanos mexicanos por nacimiento, en ejercicio de sus derechos y mayores de 25 años.

El Poder Judicial está integrado por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Distrito y de Circuito, estos últimos organizados por

una ley secundaria. La Corte está formada por 11 ministros propietarios, cuatro suplentes, un fiscal y un procurador de general, nominados por elección indirecta en primer grado; duran en su puesto seis años y sus facultades más importantes son: resolver los juicios que se promuevan por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales, que hagan lo propio con la soberanía de los estados o que invadan la esfera de la actividad judicial; todos estos juicios se seguirían a petición de la parte agraviada (cuyo procedimiento detallado lo precisará una ley) y las sentencias se reducen a preservar al solicitante del agravio que exprese, "sin hacer declaración respecto a la ley o acto que lo motive"; también puede: dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y otro; erigirse en juzgado de sentencia, cuando miembros de cualesquier de los Tres Poderes cometan delitos, y restablecer el equilibrio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en ocasión de las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Los Diputados al Congreso de la Unión, miembros de la Corte y secretarios de despacho, son responsables por los delitos comunes y los oficiales que cometan durante el desempeño de sus cargos, también lo son los gobernadores de los estados. por infracciones a la Constitución y leyes federales, y el presidente de la República, quien sólo puede ser acusado de delitos de traición a la Patria, ataques a la libertad electoral y graves del orden común.

En los delitos comunes, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declara por mayoría absoluta de votos si ha lugar a proceder o no en contra del acusado; en caso afirmativo, éste queda suspendido de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales ordinarios.

En los delitos oficiales también el Congreso asume funciones de tribunal, hace la declaratoria de culpabilidad y pone al acusado a disposición de la Suprema Corte de Justicia, que aplica, previa audiencia de las partes, por mayoría absoluta de votos, la pena correspondiente.

Establece que la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo con aprobación del Senado, son la norma Suprema de la Unión; de este modo limita la autonomía de los estados, superponiendo el interés nacional.

Admite y prevé reformas constitucionales y para que éstas sean operantes, requiere el voto "de las dos terceras partes de sus individuos presentes" y también el consenso de la mayoría de las Legislaturas de los estados; declara que la Constitución no perderá su fuerza y vigor "aunque por alguna rebelión se interrumpa su observancia", pues, liquidada la sedición, será restaurada su eficacia normativa.

## TEMA 3 LA DIVISION DE PODERES EN EL DERECHO COMPARADO.

### 3.1 LA DIVISION DE PODERES EN LA CONCEPCION DE MONTESQUIEU

"El hombre, como ser físico, es, como los demás cuerpos, gobernado por leyes invariables; como ser inteligente, viola sin cesar las leyes que Dios ha establecido y cambia las que él mismo estableció. Es preciso que él se gobierne; y sin embargo es un ser limitado: esta sujeto a la ignorancia y al error, como toda inteligencia finita. Los débiles conocimientos que tiene, los pierde. Como criatura sensible, es presa de mil pasiones. Un ser así, pudiera en cualquier instante olvidar a su creador: Dios lo retiene por las leyes de la religión; semejante ser pudiera en cualquier momento olvidarse de sí mismo: los filósofos lo retienen por las leyes de la moral, creado para vivir en sociedad, pudiera olvidarse de los demás hombres: los legisladores le llaman a sus deberes por medio de las leyes políticas y sensibles."<sup>1</sup>

En esta parte transcrita del libro del "Espíritu de las leyes" de Montesquieu, nos hace ver que la base de todo lo es la ley, que el hombre, animal cambiante e inseguro, adecua las leyes según su " estado de ánimo". Los gobiernos son conformados por hombres y las formas de gobierno son las leyes, actos concretos de aplicación. Como base de todo Estado, será siempre la ley, Montesquieu a través de su obra, nos presenta, lo que para él, fue su teoría de la división de poderes, modelo a seguir por los grandes tratadistas y estadistas.

Menciona que existen leyes que regulan las relaciones de los pueblos entre sí, llamado derechos de gentes y que a las relaciones entre los gobernantes y gobernados, se denomina Derecho Político, y cada país tiene su propio derecho

---

<sup>1</sup>Montesquieu. " Del Espíritu de las Leyes". Editorial Porrúa S.A. México 1992. pp. 4.

político, creando así el poder político, que "comprende necesariamente la unión de varias familias"<sup>2</sup>.

Hay tres clases de gobierno: republicano, monárquico y despótico ( quizás en su momento una exacta descripción de las clases de gobierno, ahora dado lo vertiginoso de las relaciones humanas, existen más).

El gobierno republicano es aquél, en que el pueblo o una parte del pueblo tiene el poder soberano; monárquico solo uno lo gobierna pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas, y el despótico el poder se concentra en uno solo sin leyes ni reglas, quien gobierna lo hace a su voluntad y caprichos.

En la república si el poder soberano reside en el pueblo es democracia y si se encuentra en una parte del pueblo es aristocracia. El pueblo en la democracia es el monarca y en otros es el súbdito.

En ambos el pueblo crea en la ley: el sufragio, así pues en la democracia se da el sufragio por sorteo y en la aristocracia el sufragio por elección, sin embargo todos tienen el derecho de elector pero no el de elegible, siendo por lo tanto, fundamental la ley para sufragar.

Conviene que el voto sea público, para que el pueblo vea, se motive y tome como ejemplo a los personajes ilustrados de la sociedad, se menciona que al volverse en Roma el voto secreto se acabó todo, por no tener el populacho ejemplos a seguir. Quizás en la actualidad sería una práctica sana, en un Estado pequeño, pero en estos tiempos en que se coacciona la voluntad del voto sería caer en una aristocracia, corrompiendo así el sufragio a través de la intriga y el soborno.

---

<sup>2</sup>Ibidem.

Los gobiernos democráticos se acaban cuando se corrompe al pueblo por medio del oro, se hace calculador y egoísta, piensa en sí mismo, olvidando la cosa pública, las cosas del gobierno. El pueblo tiene la facultad de dictar leyes.

En la aristocracia el poder supremo se encuentra en manos de unas personas, éstas hacen las leyes y las hacen ejecutar. Dar a un ciudadano una autoridad exorbitante convierte a la república en una monarquía, siendo mayor el abuso de poder porque las leyes no lo han previsto. Lo mejor de la aristocracia es que la parte del pueblo excluida del poder, es tan pequeña que la parte dominante no tiene interés en oprimirla.

Los poderes intermediarios, subordinados y dependientes, constituyen la naturaleza del gobierno monárquico, es decir, de aquel en que gobierna uno solo por leyes fundamentales, en la monarquía el príncipe es la fuente de todo poder político y civil, las leyes fundamentales suponen forzosamente canales intermedios por los cuales corre todo el poder del príncipe, el poder intermedio subordinado más natural, es el de la nobleza, es la esencia de la monarquía cuya máxima fundamental es: " Sin monarca no hay nobleza, como sin nobleza no hay monarca".

El poder del clero en una república es peligroso, en una monarquía es conveniente, para contener al pueblo y para que lo malo del monarca sea visto como bueno. En la monarquía se necesita un depósito de leyes, y que se encuentra en los cuerpos políticos, quienes son los que hacen las leyes y las recuerdan cuando se olvidan.

En los estados despóticos, ni hay leyes fundamentales ni depositarios de las leyes. De eso procede el que en tales países la religión influya tanto, es una gran

fuerza, es una especie de depósito y una permanencia; y cuando no es la religión se veneran a las costumbres, en lugar de la ley.

Montesquieu menciona que hay una diferencia entre la naturaleza del gobierno y su principio: naturaleza lo hace ser y el principio lo hace obrar, estructura particular el primero, pasiones humanas que lo mueven el segundo. Y las leyes se refieren a ambos conceptos.

Así pues, la naturaleza en el gobierno republicano es que el pueblo en cuerpo, o bien ciertas familias, ostenten el poder; en el monárquico, el príncipe tiene el poder supremo, ejerciéndolo con sujeción a las leyes preestablecidas; y en el despótico, una sola persona gobierna a su voluntad y caprichos.

En el Estado popular se necesita de la virtud, más que la vigencia de las leyes o el brazo que pueda alzarse. Cuando la virtud desaparece, la ambición entra en los corazones que pueda recibirla y la avaricia en todos los corazones, y cuando los hombres habían sido libres conforme a las leyes, ahora quieren serlo en contra de ellas, y la riqueza que formaba el tesoro público, ahora ésta, es el patrimonio de los particulares. La república es un despojo, y su fuerza no es ya más que el poder de algunos ciudadanos y la licencia de todos.

En nota de pie de página, de la obra editada por Porrúa Hermanos aclara: "que el autor no ha argüido que la virtud es propia de las democracias y que las monarquías se rigen por el honor, lo que ha dicho es lo que mantiene a los Estado y que sirvió para fundarlos".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Ibidem Tomado de Harpe.

Para Aristóteles, en su obra *Ética Nicomaquea*.<sup>4</sup> "la virtud nos hace capaces de practicar las bellas acciones, lo mismo si son del cuerpo que del alma", más adelante menciona: " El verdadero hombre de Estado, además, parece que ha de ocuparse de la virtud más que de otra cosa alguna, desde el momento que quiere hacer de sus conciudadanos hombres de bien y obedientes a las leyes... tal consideración es propia de la ciencia política... la virtud que debemos considerar es la virtud humana, ya que el bien y la felicidad que buscamos son el bien humano y la humana felicidad. Y por virtud humana entendemos no la del cuerpo, sino la del alma, y por felicidad una actividad del alma.

Es menester que el político posea algún saber de las cosas del alma... y que lo estudié por razón de las virtudes".

Quizás resulte muy obvio, lo manifestado por Aristóteles, pero muchas de las veces el gobernante pierde la calidad general de lo humano, de gobernar con la virtud a todos los ciudadanos, recordándonos que lo esencial de la virtud es la felicidad del alma.

Aristóteles<sup>5</sup> divide a la virtud en dos: intelectual y moral. Las virtudes intelectuales se subdividen en: sabiduría, comprensión y prudencia; las morales en: liberalidad y templanza.

Ninguna de las dos clases de virtudes, nacen en nosotros, sino que siendo nosotros, capaces de recibirlas, las perfeccionamos, por medio de la costumbre, no son pasiones, ni potencias, sino que son hábitos, esto quiere decir: que la virtud es un hábito selectivo, consistente en una posición intermedia para nosotros,

---

<sup>4</sup>Aristóteles. "Ética Nicomaquea". Editorial Porrúa S.A. México 1992. pp. 15 y ss.

<sup>5</sup>Ibidem

determinada por la razón y tal como lo determinaría el hombre prudente, siendo propio del vicio el exceso y el defecto, y de la virtud la posición intermedia.

Si Montesquieu menciona que la virtud debe de ser parte fundamental del gobernante, quizás habría que agregar lo dicho por Aristóteles<sup>6</sup>: " El celo por la justicia es el término medio entre la envidia y la alegría del mal ajeno. El justiciero se aflige de que prosperen quienes no lo merecen, mientras que el envidioso, exagerando en esto, de todo se contrista, y en fin el que se regocija del mal ajeno está tan lejos de afligirse que se alegra". Hoy en día, esta aseveración se encuentra tan apegada a la realidad, demostrándonos que el ser humano en todos los tiempos ha sido el mismo.

### 3.2 LA DIVISION DE PODERES EN LAS DISTINTAS FORMAS DE GOBIERNO.

La forma de gobierno, como ha quedado descrito en el capítulo primero del presente trabajo, es la organización de la representación política del Estado, por lo tanto, no es posible hablar de una sola forma de gobierno, ya que esta es circunstancial y se encuentra condicionada por las características de cada Estado, por lo tanto, cada Estado tiene su propia forma de gobierno y que esta depende de la manera en que se encuentre determinada la forma de Estado.

No debemos de olvidar que el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado, concretándose en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado. El gobierno puede cambiar en razón de otro Estado, pero la forma de gobierno no se altera, permanece estable e inalterable a menos que se reforme la estructura del Estado.

---

<sup>6</sup>Op. Cit.

Dentro del concepto de la forma de gobierno, el mismo se limita a la organización gubernativa del Estado.

El tratadista Xifra Heras en su obra: " Formas y Fuerzas Políticas"<sup>7</sup>, explica lo siguiente: "... el concepto de forma, afecta a los distintos grados de la realidad política; si se refiere a la estructura global de esta realidad, con todo su complejo institucional e ideológico, configura el régimen político; si se afecta la estructura de la organización política, determina la forma de Estado, y por último, si se limita a tipificar las relaciones entre las instituciones políticas, define el sistema de gobierno.

En este orden de ideas, la forma de gobierno se refiere a los modos de formación de los órganos esenciales del Estado sus poderes y sus relaciones, es la manera en la que el gobierno actúa y exterioriza su actividad propia, y las formas de Estado se conceptualizan abarcando la estructura de la forma de gobierno y a las relaciones entre el pueblo, el territorio y la soberanía.

Las diferentes formas de gobierno que se encuentran caracterizadas por una ideología idéntica o similar, se reducen al término genérico de sistema político.

Max Weber en su obra " El político y el científico"<sup>8</sup> expresa una definición de Estado: "... es la comunidad humana que se encuentra dentro de un territorio - determinado- (el territorio es el elemento indispensable) reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. El Estado es pues, la única fuente del derecho a la violencia". Definición que nos demuestra el Estado como centro y legitimación de la fuerza, en sentido estricto, el Estado si es la legitimación de la

---

<sup>7</sup>Xifra, Heras. "Formas y Fuerzas Políticas. p. 77

<sup>8</sup>Weber, Max. " El Político y El Científico". Editorial Alianza Editorial Mexicana. Primera Reimpresión, México 1989 pp. 83

fuerza, ya que la ley como sustento fundamental del Estado, le da dicha característica; sin embargo, no creemos que el Estado su único fin, sea el uso de la fuerza legítima para conformarse, o para hacer valer su forma de Estado. Renglones adelante, Max Weber menciona:<sup>9</sup> " El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima... Para subsistir necesita,... que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan".

Si el Estado es la unión de fuerzas o la lucha por el poder, para conseguir el uso de la violencia legítima, tenemos entonces, dentro de este contexto mundial, varias formas de pensar y de concebir a una nación y por lo tanto, tenemos distintas formas de gobierno, conceptualizando sus distintas formas acerca de la división de poderes.

### 3.2.1. REPUBLICANO.

El sistema republicano es la forma de gobierno representativa, opuesta a la monarquía, en la que los poderes del jefe de estado no provienen del voto expreso del pueblo como parte integrante del Estado.

El poder político de una república es encargado por el presidente, que ostenta el poder ejecutivo, aunque en ocasiones puede ser también asumido por un consejo presidencial. sus funciones quedan configuradas por la Constitución, que asimismo determina su período presidencial y la relación que se debe establecer entre el poder ejecutivo y legislativo.

---

<sup>9</sup>Op. Cit.

Su evaluación suele remontarse a la antigüedad, y tradicionalmente se ha considerado a la democracia ateniense (siglo V) como modelo de república oligárquica y asimismo sucedió en el periodo republicano de la Roma Antigua. De hecho, entre esas repúblicas de la antigüedad y la república contemporánea no existe apenas más que una relación nominal. El renacimiento y las crisis religiosas del siglo XVI llevaron consigo la crítica de la institución monárquica, que abrió paso a la elaboración de la doctrina de la soberanía popular, sobre la cual habría de levantarse el concepto de la república moderna. La revolución Francesa aportó el segundo ejemplo de República después de la caída definitiva de Luis XVI. El régimen republicano se consolidó como afirmación de la nueva correlación de fuerzas sociales establecida tras los periodos revolucionarios de finales del siglo XVIII y primera mitad del siglo XX, como acceso al poder de la burguesía, importancia creciente del proletariado y marginación política de la aristocracia. También, fue impuesto, en otros casos, por la necesidad de organizar la vida política de los nuevos Estados surgidos en el proceso de independencia de la Nueva España. Sin embargo, debió en este caso resistir las inclinaciones hacia el monarquismo manifestadas por la aristocracia criolla, que llegó a cristalizar en los efímeros imperios de Iturbide y de Maximiliano y asimismo en el imperio Brasileño.

Durante el siglo XIX el avance del ideario democrático burgés motivó la crisis de la monarquía tradicional en favor de las instituciones republicanas. En el siglo XX la república se ha convertido en el régimen predominante en todo el mundo, de este modo, a las repúblicas, ya existentes en América y en Europa, donde la primera guerra mundial significó la caída de la monarquía de centroeuropa y Europa del Este, se sumaron las de los nuevos Estados de Asia y Africa surgidos por el proceso de descolonización de mediados de siglo. Por otra parte la revolución rusa de 1917 y la constitución de la República de los Soviets anuló el carácter

exclusivamente burgués del régimen republicano, al convertir a éste en expresión formal del acceso del poder político del proletariado y del campesino.

Al respecto el tratista Norberto Bobbio, nos precisa que: "La distinción que resistió más el tiempo, aunque llegó cada vez más extenuada hasta nuestros días, es la monarquía-república, de Maquiavelo. Más extenuada porque con la caída de la mayor parte de los gobiernos monárquicos, después de la primera y segunda guerra mundiales, corresponde siempre menos a la realidad histórica. La tradicional relación entre la monarquía y al república en los últimos cincuenta años ha cambiado completamente: el gran Estado territorial moderno nace, crece y se consolida como Estado monárquico; es el regnum no contrapuesto a la res publica sino a la civitas. Los grandes escritores políticos que con sus reflexiones contribuyeron a dar cuerpo a una verdadera y propia doctrina del Estado moderno son preponderantemente partidarios de la monarquía, Bodin, Hobbes, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel. En tres escritores como Vico, Hegel y Montesquieu, que con el paso de una forma de gobierno a otra constituyen su filosofía de la historia y su teoría del progreso, la monarquía representa la forma de gobierno de los modernos, la república de los antiguos, o bien, en la época moderna, la forma de gobierno adecuada para los pequeños estados. La primera república que después de la Roma nace en un territorio vasto, la república federal de las trece colonias americanas, se da una constitución que es concebida a imagen y semejanza a una constitución monárquica, en la que el jefe de Estado no es hereditario sino electivo. También por otra razón, esta vez conceptual y no histórica, la distinción entre la monarquía y la república, pierde poco a poco cualquier relevancia porque pierde su significado original. En un primer momento monarquía es el gobierno de uno solo, república, en el sentido maquiaveliano de la palabra, el gobierno de muchos, o con más precisión de una asamblea. Hoy, después de que en las monarquías, comenzando por la iglesia, el peso del poder se desplaza del rey al parlamento, la monarquía que

se vuelve primero constitucional y luego parlamentaria, se ha transformado en una forma de gobierno diferente de aquella para la cual la palabra había sido acuñada y usada durante siglos; es una forma mixta mitad monarquía mitad república...

... Una vez que se han difundido progresivamente los gobiernos caracterizados por la distinción (sino precisamente separación) entre el poder del gobierno propiamente dicho y el poder legislativo, el único criterio adecuado de distinción se ha vuelto a aquel que pone en evidencia la diferente relación entre los dos poderes, independientemente, del hecho de que el titular de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república. Ya Kant llama forma republicana a aquella en la cual rige el principio de la separación de poderes, aunque el titular de un poder del gobierno sea un monarca. De tal manera "república" adquiere un nuevo significado, que ya no es el de Estado en general, y tampoco el de gobierno asambleario contrapuesto, al gobierno de uno solo, sino es el de una forma de gobierno que tiene una cierta estructura interna, incluso compatible con la existencia de un rey."<sup>10</sup>

El gobierno republicano intenta reunir los diferentes intereses dejando que todos los ciudadanos participen en el gobierno o en la elección del gobierno. Es el caso de nuestro país que mediante elecciones elegimos tanto al titular del Poder Ejecutivo, como a los integrantes del Poder Legislativo, conformado así la república y a su vez revistiendo, así, el régimen presidencial que el país a instituido.

La forma republicana que los Estados Unidos Mexicanos han determinado, se encuentra consagrada en el texto de la Constitución Federal, en el artículo 40 y que a la letra dice:

---

<sup>10</sup>Bobbio Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión. México 1994. pp. 147 -149.

"ART. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Claro es, que al hablar de democracia, se remitirá siempre al concepto básico, el cual determina que es el gobierno de todos para beneficio de todos. De manera gubernativa, el gobernante tiene la obligación de gobernar para todos, sin distinciones, ya que la ley no distingue y el gobernante no estará jamás por encima de la ley, sin embargo, en un país con una población enorme, es imposible que todos participemos de las funciones de Estado, sin olvidar que por apatía o desconocimiento de la ley no nos enteramos de las funciones del Estado. El Estado mexicano es la unión de los diferentes estados que conservan su autonomía respecto a su régimen interior, pero participan en la vida del Estado mediante el pacto federal, que es el que permite y obliga a los miembros integrantes de la Federación a participar de las decisiones de los Tres Poderes de la Unión.

### 3.2.2. SOCIALISTA.

Consideramos que el socialismo es una etapa de transición entre la monarquía y el comunismo. Es una doctrina que se contrapone al capitalismo, el cual es un sistema económico que explota al proletariado y de dicha explotación el burgés se vuelve más rico y los medios de producción de un Estado se concentran en manos de unos cuantos.

La historia de la humanidad ha sido la constante lucha de clases entre el opresor y el oprimido, entre el rico y el pobre, entre el patrón y el obrero, entre el

poderoso y el sin poder; " La moderna sociedad Burguesa, que ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clase. Unicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas."<sup>11</sup>

El pensamiento socialista surgió en los primeros decenios del siglo XIX como respuesta y crítica a las transformaciones que la Revolución Industrial estaba operando en las estructuras económicas y sociales. Sus protagonistas fueron en un principio, hombres surgidos de las propias clases privilegiadas, como el Conde de Saint-Simon o el burgés Robert Owen. Su pensamiento en consecuencia se hallaba a horcajadas entre la sociedad que pertenecían y en el mundo futuro que preconizaban. Denunciaron las consecuencias que el nacimiento del capitalismo había tenido en las condiciones de vida de la población y clamaron por el remedio de la desigualdad; por otra parte, a diferencia del pensamiento liberal, hicieron hincapié en el carácter social del hombre y abogaron por soluciones colectivas. Con todo, sus colaboraciones teóricas tenían un carácter marcadamente ideológico, sus análisis eran, por lo general más atentos a los efectos del capitalismo que a la estructura en si del sistema cuyos abusos denunciaban; en consecuencia elaboraron alternativas en su deseabilidad, pero cuya realización dependería del acto voluntario y expreso de un conjunto de seres humanos. Saint-Simon fue, en primer lugar, un defensor de la sociedad industrial y del trabajo, y socialista en la medida que defendía la primacia de los derechos de la sociedad sobre el individuo; intentó, además, glosar en un lema la ordenación de la nueva sociedad, en la que cada uno seria retribuido de acuerdo con su capacidad y ésta se juzgaría en función de sus obras.

Owen quiso abrir por si mismo, en la práctica, la via de la nueva sociedad, para lo que promovió la organización de una colonia modelo, en New Harmony;

---

<sup>11</sup>Marx, Carl y Engels, Federico. Manifiesto del Partido Comunista. Editorial Progreso. Moscú 1970. pág 31

# ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Estados Unidos, cuyo fracaso lo llevó a ahondar en el peso que las relaciones sociales tienen sobre el comportamiento humano y a reivindicar la reconstrucción de la sociedad según unos criterios racionales que se ajustarán a los imperativos de la naturaleza.

En un terreno similar se situó el francés Charles Fourier, que preconizó la reorganización de la sociedad en base a unidades reducidas y cerradas, llamados los falansterios, constituidos de forma voluntaria. Louis Blanc por su parte, defendió la multiplicación de talleres sociales y cooperativas de producción. Mención aparte merece Pierre Joseph Proudhon quien, tras haber adquirido fama con su denuncia de la propiedad, propugnó el mutualismo, es decir, el intercambio recíproco de bienes, valores, trabajo, etcétera, en una relación de igualdad, pero su pensamiento pertenece más a la historia del anarquismo que a la del socialismo.

Marx y Engels calificaron de utópico el primitivo socialismo y, en efecto, lo fue porque sus proposiciones estaban situadas en el terreno de lo posible, de lo ideal, pero sin vinculación con las condiciones mismas del sistema capitalista, además porque tampoco abordaron al propio tiempo, el problema de la liquidación de este sistema de una manera lógica. Los primitivos socialistas consideraron en su mayor parte a las clases trabajadoras sólo desde el punto de vista de su existencia como grupo social más perjudicado, pero no le atribuyeron un papel propio en la construcción de la nueva sociedad. A pesar de todo, tuvieron el mérito de ser los primeros defensores de un nuevo orden social y económico a partir de la Revolución Industrial y de orientar a las nuevas generaciones más allá de las perspectivas que habían ofrecido el liberalismo y el pensamiento democrata.

El movimiento revolucionario de 1848 marcó un hito en el desarrollo del socialismo. De un lado, señaló el curso ascendente del proletariado, al tiempo que

marcaba las pequeñas vacilaciones de la pequeña burguesía, con la que guardaban no pocas vinculaciones la mayor parte de los primeros socialistas. Por otro, la crisis revolucionaria de 1848 cerró el ciclo del socialismo utópico, el fourierismo perdió su audiencia en los centros más desarrollados del capitalismo: Gran Bretaña, Francia, Alemania; y el cooperativismo fue convirtiéndose en un movimiento secundario, progresivamente sustituido por el sindicalismo y la organización política del proletariado. El fracaso de la revolución obligó a plantearse los presupuestos sobre los que se había basado la lucha socialista; la perspectiva de la consolidación de la gran burguesía en el poder, llevó a centrar la atención en el estudio del capitalismo y de las vías que la revolución habría de seguir en el futuro para triunfar.

Marx y Engels en su obra: "Manifiesto del Partido Comunista", postulan los principios del socialismo moderno, otorgándole al proletariado, que es la clase que nunca va a extinguirse, la característica de luchador social y que a través de la revolución podrá realizarse y establecerse el sistema socialista: "Las armas de que se sirvió la burguesía para derribar al feudalismo se vuelven ahora contra la propia burguesía. Pero la burguesía no ha forjado solamente las armas que deben darle muerte; ha producido también los hombres que empuñarán esas armas: los obreros modernos, los proletarios."<sup>12</sup> Por medio de la revolución, se dará el cambio drástico en donde el proletariado se convertirá en la clase dominante, sojuzgando así, a la burguesía, preparándose para la destrucción de la clase burguesa, para dar inicio al régimen sin clases, extinguiendo al Estado.

El socialismo no pretende destruir la propiedad personal, que es la que adquiere cualquier persona por medio de su esfuerzo, en cambio propone la repartición de la propiedad privada, que debe ser administrada por el pueblo y que

---

<sup>12</sup>Op. Cit.

es propiedad del mismo. "Las clases dominantes pueden temblar ante una Revolución Comunista. Los proletarios no tienen nada que perder en ella más que sus cadenas. Tienen, en cambio, un mundo que ganar."<sup>13</sup> En esta frase se resume el concepto social del cambio, por medio de la revolución, hacia el socialismo.

Las diferencias en los sistemas económicos se reflejan en los sistemas políticos, los sistemas políticos en el sistema socialista se describe a menudo como totalitario, han surgido como consecuencia de una revolución, por lo cual la propiedad privada de los medios de producción se ha abolido y el Estado, que se considera como representante de los intereses de los trabajadores, controla la producción. Sólo se permite el funcionamiento de un partido, el partido comunista; se considera que todos los demás partidos socavan los intereses de la clase trabajadora. Recordando siempre que la verdadera igualdad sólo se puede alcanzar en una sociedad donde los trabajadores controlan la producción.

### 3.2.3. PRESIDENCIAL.

Dentro de los sistemas políticos democráticos, encontramos que se dividen en: presidenciales y parlamentarios. Ambas formas de gobierno se pueden definir por exclusión mutua.

Dentro de los llamados regímenes democráticos, se distingue al gobierno presidencial, en donde el poder gira en torno a un individuo; Como norma general desaparece la dualidad en la cabeza del ejecutivo y se deposita el poder en un presidente de la república que acumula la condición de jefe de estado a la cabeza del gabinete, dicho presidente es elegido popularmente de manera directa o casi directa, para gobernar por un periodo determinado, que puede ser de cuatro años o en

---

<sup>13</sup>Op Cit

algunos casos hasta ocho años, ejemplo de esto es los países de: Austria, Islandia e Irlanda, aunque la Constitución de estos países les otorgue un poco de poder siendo pues su mandato un presidencialismo de fachada.

Otra característica del sistema presidencial es que el jefe del ejecutivo no es designado o desbancado por el voto parlamentario, " los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete... es el que retiene unilateralmente el poder de nominación y llena los puestos del gabinete como mejor le parece."<sup>14</sup> Un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de autoridad dual, que se interponga entre el y su gabinete, esto es, que la autoridad del presidente es clara y se da en forma piramidal, de arriba hacia abajo, pues es él quien dirige el ejecutivo. "De manera que un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su período preestablecido, y c) encabeza o dirige el gobierno que designa."<sup>15</sup> Consideramos pertinente mencionar que el presidente tiene facultad para legislar, quizás no sea una aptitud determinante para describir al sistema presidencial, pero sí concepción importante, por lo trascendental que implica la facultad de legislar: puede ampliarse períodos de mandato, puede hacerse reformas a la Constitución, a las leyes; implementar acciones a componer o descomponer la vida social y económica de los gobernados.

Dada la concentración de poder que se le otorga al presidente, este sistema es muy frágil por no existir un verdadero contrapeso, entre los distintos poderes, existe una hipótesis fundada de que la división de poderes sirve para soportar la estructura

---

<sup>14</sup>Sartori Giovanni. "Ingeniería Constitucional Comparada." México. F.C.E.. 1994. pp. 98.

<sup>15</sup>Op. Cit

presidencialista, pero ha funcionado mal, con excepción del modelo Estadounidense, quien no ha sucumbido a los golpes de Estado y a otras calamidades.

El Doctor Jorge Carpizo<sup>16</sup>, establece las características esenciales de este régimen de gobierno, si bien éstas no se presentan en todos los sistemas presidenciales de la misma manera: "1.- El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo, Jefe de Estado y de Gobierno. 2.- El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste. 3.- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado. 4.- Ni el presidente ni los secretarios de Estado con políticamente responsables ante el congreso. 5.- Ni el presidente, ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso. 6.- El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso. 7.- El presidente no puede disolver al congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura."

Características que enmarcan, de manera general, al sistema presidencialista, conclusiones que pueden ser mejor comprendidas, si vemos el caso de nuestro país, todas y cada una de las características nombradas por el Doctor Carpizo, se refieren a los diferentes momentos que atraviesa nuestro muy peculiar sistema presidencial, que sufre de un gran centralismo y la mayoría de las veces se pierde la autonomía de los demás poderes, perdiendo así la esencia misma de la teoría de la división de poderes, solo y simplemente hay una separación y distribución de funciones de la administración pública. Sin embargo, estos principios sirven de base para diferenciar los gobiernos presidenciales y parlamentarios, ya que la mayoría de las veces y dada su ligera similitud se llegan a confundir, siendo un principio fundamental que en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más

---

<sup>16</sup> Tomado de: Carpizo Macgregor, Jorge. "El presidencialismo Mexicano." Editorial Siglo XXI México 1992.

clara, notándose una gran diferenciación entre los poderes legislativo y ejecutivo y de que los integrantes de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros de otros.

El prototipo ideal del sistema presidencial, lo es el sistema Estadounidense, caracterizándose por la profunda división y separación de poderes entre el presidente y el congreso. suscitándose un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder.<sup>17</sup> La mayoría de los pensadores ha dado la característica al sistema presidencial Estadounidense, de balances y contrapesos, limitando y equilibrando el poder dividiéndolo, sin embargo, la característica esencial del sistema es que el poder ejecutivo existe por separado, por derecho propio, como un organismo autónomo, siendo teoría y práctica, que la misma mayoría controle al ejecutivo y al congreso.

Cabe mencionar la siguiente cita: " ... el control partidista común del ejecutivo y el legislativo, no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide. Sin embargo, hemos añadido otra característica básica: que el control partidista común de ninguna manera asegura una mayoría partidista común. Entonces, sin importar que el gobierno estadounidense esté o no dividido, en ambos casos gran parte de su toma de decisiones requiere pagos laterales localistas a cambios de mosaicos mal unidos, en vez de compromisos sólidos. El sistema estadounidense funciona ( a su manera ) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Op. cit.

<sup>18</sup>Santori Giovanni Op Cit

El gobierno presidencial de Estados Unidos posee, cuatro rasgos distintivos:

1.- la posición central de su presidente electivo que ejerce las funciones de jefe de Estado o jefe de gobierno; 2.- la separación entre una legislatura electiva que elabora leyes y una dirección administrativa; 3.- la autonomía de una burocracia que es responsable de ambas a la vez; 4.- la ausencia de unos vínculos de partido que los unan. El federalismo ha contribuido en gran parte a estos resultados; también lo ha hecho una constitución escrita, interpretada por unos tribunales independientes, que se convierten en una institución separada que comparte el poder legislativo.

En la experiencia de América Latina, encontramos la diferencia entre el querer adaptar el sistema presidencial de los Estados Unidos, país rico, a los países latinoamericanos, países pobre o en vías de desarrollo, que no alcanzan la cultura social, económica y política de los Estados Unidos, que no se entienda que admiro a dicho país, sino única y sencillamente me refiero en forma objetiva a la realidad en que se vive, ya que en los países del bloque latinoamericano, no existe una verdadera división de poderes y por lo regular el poder legislativo acaba siempre sometiéndose a los caprichos del poder ejecutivo, o bien cuando un sistema de gobierno va por buen camino, este es asediado por los golpes de Estado o por la guerrillas, o por los caprichos de los partidos den el poder, que en el sistema peculiar del sistema de partidos es el competir por el premio único e indivisible de la presidencia, premio que no comparten con nadie.

Es en América Latina en donde encontramos la mayoría de los países que utilizan como forma de gobierno al sistema presidencial, y es aquí también en donde estos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad, analizando de manera general, "...Costa Rica es la que mejor se ha desempeñado, porque no se ha roto el orden constitucional desde 1949, le sigue Venezuela, pues hay continuidad

desde 1958, Colombia (desde 1949) y Perú (que regresó al gobierno civil en 1979). Los más de los países de la región (en particular Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) han establecido su democracia presidencial solo en los años ochenta. Si bien el último bastión sudamericano de las dictaduras tradicionales - Paraguay - cayó en 1989, muchos países todavía son considerados como democracias inciertas o como sistemas políticos muy vulnerables al colapso o al golpe de Estado, por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana y no olvidemos a Nicaragua, que volvió a la democracia bajo la vigilancia sandinista. En otras regiones, Filipinas es nuevamente, desde 1986, una democracia presidencialista, pero le falta demostrar si puede funcionar, y de que manera lo hará. Por todo, entonces, el historial de los países gobernados por un presidente varía - con una sola excepción - de malo a desalentador y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo.

...En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Sin embargo, el único instrumento que tenemos para enfrentar y resolver los problemas es la política. Ciertamente que la política puede empeorar las cosas, y a veces así sucede, pero es de la buena política que esperamos las cosas buenas que deseamos." <sup>19</sup>

Respecto al argumento anterior, del tratadista Giovanni Sartori, se concluye que lo malo del régimen presidencialista, adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos, es que el régimen que por antonomasia nació en los Estados Unidos, no se puede adoptar en todas y cada una de sus características, como lo es el sistema de Estadounidense, ya que los países latinoamericanos se basan

---

<sup>19</sup>Sartori, Giovanni. Op. Cit.

principalmente en sistemas de partidos, poco efectivos, y para revitalizar el sistema de partidos, es otorgarle mas fuerza al presidente: "... en muchos de los casos se les da el poder de veto, se les permite gobernar en gran medida por decretos aunque en diferentes grados, y a menudo se les conceden amplios poderes de emergencia"<sup>20</sup>, situación que no ocurre con el presidente electo de los Estados Unidos, tiene un poder más restringido, siempre supeditado, a las decisiones del congreso estadounidense.

Varios autores, mencionan que para poder sanear el régimen presidencialista latinoamericano, es realizando la transición del presidencialista al parlamentario, situación que en nuestra opinión, sería muy imposible cambiar un régimen, de un periodo gubernamental a otro, sentimos que lo más viable, sería la aplicación exacta de la teoría de la división de poderes, combinada con la teoría de los pesos y contrapesos de Montesquieu. Querer cambiar de régimen, sería en detrimento de los pueblos de cada nación , ya que se encuentran cansados la mala política.

Mención aparte recibe el semipresidencialismo, forma política que se encuentra en medio del parlamentario y el presidencialista, la similitud entre el semipresidencialismo y el presidencialismo, es que en ambos existe un presidente electo popularmente, y el semipresidencialismo divide en dos al presidencialismo en virtud de que sustituye, una estructura monocentrica de autoridad en una autoridad dual.

En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencial funciona basado en el poder compartido: el presidente debe

---

<sup>20</sup>Ibidem

de compartir el poder con un apoyo parlamentario continuo; claro que esta apreciación no basta para definir el semipresidencialismo.

El tratadista Giovanni Sartori, define a este sistema, de la siguiente manera: "el semipresidencialismo es semi precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo."<sup>21</sup>

Menciona y establece que el prototipo de este sistema de gobierno lo es el que impera en Francia, y que la principal característica es una estructura de autoridad dual, una configuración de dos cabezas y de este modo establecer en la Constitución semipresidencialista una diarquía entre el presidente, que es el Jefe de Estado, y un Primer Ministro, que encabeza al gobierno; de tal manera, que el modelo francés es el resultado de la Constitución de 1958, y cuyo equilibrio, fue alterado en 1962, respecto a que la elección del presidente fuera directa y con voto universal. Así, después de 30 años de esta experiencia, lo que los franceses tienen en realidad es, en esencia, un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son desiguales, pero esa desigualdad que oscila del uno al otro, ya que por ley la primera cabeza del gobierno lo es el Primer Ministro, pero por costumbre también lo es el presidente.

Dos criterios divergentes se encontrarían entre el sistema presidencial y el semipresidencial: a) no hay diferencia, en virtud de que ambos sistemas una mayoría dividida lleva inevitablemente al conflicto y el establecimiento, situación que se

---

<sup>21</sup>Sartori, Giovanni. Op. cit.

vive en los sistemas presidenciales latinoamericanos, y b) en el presidencial, el conflicto se da entre el presidente y el congreso; en el semipresidencial, el conflicto es entre el presidente y el primer ministro apoyados por el parlamento.

Ejemplos de países que tienen el sistema semipresidencialista son: Portugal, Sri Lanka, Finlandia, en algunos libros se cita que Alemania implanto un sistema semipresidencialista en la Constitución de 1919-1933, esto en retrospectiva, surgiendo como una primera configuración e un sistema semipresidencial.

En conclusión tenemos que los grandes rasgos característicos del sistema semipresidencial, pueden determinarse de la siguiente manera: 1.- El jefe de Estado, quien es el presidente, es elegido por el voto popular por un período predeterminado en la Constitución; 2.- El jefe del Estado comparte el gobierno con un Primer Ministro, estableciéndose una autoridad dual; 3.- El jefe de Estado es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno; 4.- El Primer Ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento, están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria; 5.- La estructura dual, permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables, consistente en cada unidad del sistema semipresidencial subsista, en independencia una de la otra.

#### 3.2.4. MONARQUICO.

Este régimen es el ejemplo clásico de la autocracia no totalitaria, su legitimación yacía en el derecho hereditario al trono de una determinada dinastía que era reconocida sin resistencia por los destinatarios del poder, a esta clase de

régimen se le otorgaba una santificación sobrenatural que quedaba reflejada en la fórmula típica de la realeza: "Por la gracia de Dios".

"Este tipo de dominio queda bien ejemplarizado por su realización política más influyente, la monarquía absoluta francesa de Luis XIV, famoso por su frase: "L'État c'est moi", y de sus sucesores. La decisión política y la ejecución de dicha decisión eran monopolizadas por el rey como único detentador del poder, que gobernaba y dominaba por encima de cualquier control de otros órganos o del pueblo como un todo. EL mecanismo del poder funcionaba con tal precisión que significativamente la Fronda fracasó, mientras que la simultánea rebelión de los puritanos contra la restauración del absolutismo real de los Estuardos acabó con la derrota de la corona.. Sin embargo, en teoría existía una cierta limitación constitucional del poder del rey francés en las lois fondamentales du royaume, en las cuales quedaba cristalizada la moral cristiana de la época; también, hasta cierto punto, en la práctica se enfrentaba a los actos arbitrarios de la corona la resistencia de los tribunales en París y en las provincias - los parlements-. Estos tribunales detentaban el derecho consuetudinario de hacer ejecutables, a través de su registro, los edictos y los decretos reales. Cuando rechazaban un decreto real por una pretendida violación de la coutume podía presentar al rey objeciones (llamadas: la remonstrance); al rey le quedaban entonces la posibilidad de ordenar el registro por medio de las lettres de jussion, y, en el caso de que el tribunal mantuviese su punto de vista, podía acabar finalmente con dicha resistencia al hacerse llevar en una litera -lit du justice- al tribunal y ordenar el registro, ante lo cual los jueces ya no se podían oponer por ser el rey el creador del derecho."<sup>22</sup>

El poder del rey era infinito y divino, los súbditos reconocen el poder y lo obedecen conforme a la autoridad que dimana del rey. Muchas de las veces el

---

<sup>22</sup>Lowenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Op. Cit.

carácter hereditario de la monarquía no es regal general, ya que de manera general, este concepto no es inherente a la categoría de monarca. Monarquía contiene, desde nuestro punto de vista, dos elementos básicos: a) la presencia de un monarca o rey, al cual los súbditos le deben obediencia y, b) la presencia por cierto tiempo, durante el cual dure éste régimen en un país.

Históricamente vemos que en el campo de la hipótesis sociológica es válido suponer que las necesidades comunes a los miembros de una tribu prehistórica llevaron a la elección de la persona más capacitada por su valor o por sus conocimientos, para que en calidad de jefe procediera a su resolución. En el período neolítico, con el nacimiento de las civilizaciones urbanas y el desarrollo de las culturas orientales el concepto de monarquía adquirió unos matices definidos y peculiares para cada pueblo. Sin embargo, en líneas generales el monarca era dueño de la vida y hacienda de sus súbditos y no debía rendir cuentas a nadie de sus actos. Por lo que se refiere al origen de ese poder existieron diferencias: mientras en Egipto el faraón era la encarnación de la divinidad (monarquía teocrática), en Sumer el patesi era el representante del dios, su vicario y, a la vez, el legislador y orientador de la vida de su pueblo. En el imperio Persa el monarca asentaba su dignidad y fuerzas sobre unas extraordinarias riquezas y una perfecta organización del Estado, que agrupaba a súbditos de territorios muy diversos. En cambio, en Esparta tenían una indiscutible autoridad militar y basaba su poder en las armas y en los hechos de guerra.

Roma fue el Estado que en la Edad Antigua definió teórica y prácticamente todas las formas de gobierno, que de una manera u otra han perdurado a lo largo del tiempo, dejando aparte la experiencia democrática ateniense. Tras la época de la monarquía etrusca, envuelta en leyendas y representativa del dominio de una cultura que veían superior, el pueblo romano encontró su madurez política en una república

aristocrática y senatorial. El período del poder personal ejercido por militares afortunados por sus conquistas y sostenidos por el capitalismo de los comerciantes, desembocó en la creación del imperio romano. Las formas que éste revistió son diversas: desde el gobierno con la colaboración efectiva del Senado, hasta el poder absoluto del emperador. Al adoptar Teodosio, el cristianismo como religión oficial el Estado Romano, comenzó la íntima vinculación entre la esfera civil y la religiosa, que en la edad media tuvo grandes consecuencias en la pugna por la afirmación de la supremacía de uno de los dos poderes.

En la Roma clásica el emperador designaba sucesor, tras su adopción, a aquella persona que parecía reunir cualidades para dicha misión y entre los pueblos bárbaros del siglo V, el rey era elegido entre los nobles y guerreros más destacados de cada tribu. En la época medieval la monarquía experimentó algunas transformaciones, se convirtió en hereditaria y patrimonial. A menudo, al hacer testamento el rey, fragmentaba sus estados entre los herederos.

En el sistema político-social de la monarquía feudal, el rey detentaba su autoridad a través de un complicado engranaje de sumisión del vasallo a su señor. El monarca ocupaba la cumbre de la pirámide feudal, y en teoría todos los nobles le debían acatamiento, pero en la práctica, se daba el caso de la existencia de señores con tantas o más tierras y vasallos que el mismo rey. Por último, en la Edad Media, el reconocimiento tácito de que la autoridad real procedía de Dios, fue confirmado por la coronación imperial de Carlomagno, en el año 800, de manos del Sumo Pontífice y por el posterior imperio de los otónidas en Alemania, bajo la significativa denominación de Sacro Imperio-Romano Germánico. Paralelamente, en el llamado Imperio de Oriente, con capital en Constantinopla, y durante los siglos medievales, el basileus o emperador tuvo una gran influencia sobre la jerarquía eclesiástica, que culminó en el cisma de la Iglesia Oriental.

En la Edad Moderna, aunque el proceso comenzó ya en la baja Edad Media, las monarquías se fortalecieron al someter a la nobleza feudal, que abandonó el bastión político de sus territorios y castillos para convertirse en cortesana. Los reyes actuaron en ese sentido amparándose en la ayuda que les proporcionó una nueva clase social: la burguesía, que en las ciudades ocupó los cargos relevantes, fundándose en su fuerza económica cada vez mayor. Fue la monarquía autoritaria, que dentro de las fronteras nacionales del Estado quiso obtener el control de todos los recursos del país, mientras que en el exterior buscó un equilibrio de poderes con los Estados vecinos. Esta línea de conducta desembocó en las monarquías absolutistas del siglo XVIII, en las que el soberano reinó por la "Gracia de Dios", sin ninguna cortapisa que limitará su actuación (fue el caso de Luis XV en Francia), ni siquiera de las Cortes o Parlamentos de origen medieval, instituciones que en algunos países europeos, como Inglaterra y la Corona de Aragón, habían regulado con eficacia las relaciones entre el rey y los estamentos nobiliarios, eclesiástico y popular y burgués. En el Despotismo Ilustrado, del siglo XVIII, se conjuntaron los esfuerzos del monarca y de un equipo ministerial para conseguir a menudo provechosas mejoras en el bienestar de los súbditos, aunque sin participación política por parte de estos.

Las ideas políticosociales de los pensadores británicos y franceses del siglo XVIII o llamado también el siglo de "Las Luces", llevaron, después de ser experimentadas en la Revolución Francesa, a un nuevo orden de cosas. La burguesía amparada en su potencial económico, reclamó una participación directa en el gobierno de las naciones, que se tradujo en la fórmula de la soberanía nacional: el poder pertenece al pueblo, que delega su ejecución en el monarca, en tanto que la legislación es obra del Parlamento, según la teoría de la división de poderes de

Montequeiu. Una Constitución o ley fundamental señala los derechos y deberes de todos los ciudadanos, incluido el monarca.

En la actualidad el sistema de monarquía constitucional es el que perdura, como característica del liberalismo político del siglo XIX y primera mitad del siglo XX.

### 3.2.5. PARLAMENTARIO.

El régimen Parlamentario o el gobierno de gabinete, se caracteriza por que la autoridad ejecutiva emana del órgano legislativo y ante él es responsable. Este régimen es la consecuencia del Monárquico, siendo los países de Francia, Inglaterra y España quienes contribuyeron a la evolución política del mismo, asimismo, su desarrollo se da entre una sociedad que se encuentra apta para aceptar la necesidad de transformar su régimen de gobierno dado que las circunstancias así lo ameritan.

El proceso se inició en la Inglaterra Medieval, partiendo de una monarquía absoluta, tempranamente conformada junto al rey, de acuerdo con la costumbre feudal, se establecieron una asamblea representativa de Barones y prelados (el gran consejo) y un grupo más reducido (el pequeño consejo), que actuaba en lugar de aquélla, cuando no estaba reunida. Su evolución es paralela a la tenaz lucha por la monarquía limitada; el gran consejo o parlamento, dotado de la facultad de decretar impuestos, fue paulatinamente obteniendo reconocimiento de funciones legislativas al mismo tiempo que se nutría con la representación de los diversos estamentos del reino (barones, clero, terratenientes y burgueses).

En el siglo XVII, bajo los Estuardos, rey y parlamento sufrieron una confrontación violenta, producto de las reivindicaciones políticas de las nuevas y

revolucionarias clases sociales. De la guerra civil surgió la monarquía limitada, con el parlamento definitivamente reconocido como órgano constituyente, legislativo y financiero, y el rey como ejecutor de las normas expedidas por aquél.

Durante el reinado de los Hannover, se formó en el seno del pequeño consejo y con el propósito de facilitar la discusión de los asuntos políticos de mayor trascendencia, un subgrupo interno dentro de éste un "conciliábulo" de ministros dispuestos a una labor de conjunto que la administración cada vez más compleja requería. Pronto se advirtió la necesidad de que el gabinete y parlamento actuaran en armonía.

El liderazgo de éste último se combinó con la dirección del primero y el rey perdió la facultad de nombrar a sus ministros. Durante el siglo pasado, a medida que una serie de reformas extendieron el sufragio a las clases populares y que los partidos surgieron y paulatinamente dominaron la vida política, el parlamento de afianzó como representación nacional. El parlamento y dentro de él, la Cámara de los Comunes es la legítima representación de la voluntad popular expresada electoralmente.

El gobierno surge de la mayoría de los representantes que forma dicha cámara y sólo pueden actuar si cuentan con la confianza de la misma, la oposición es reconocida como eventual alternativa de gobierno.

El rey es un Jefe de Estado sin responsabilidad política, tiene la facultad y la obligación de nombrar un Jefe de Gobierno en la persona del líder de la mayoría parlamentaria. El Jefe de Gobierno integra un ministerio y dentro de él un gabinete, jefe y ministros son responsables personal y colectivamente frente al parlamento, debe renunciar a fin de que la oposición integre otro ministerio.

El parlamentarismo se extendió en dos direcciones: hacia Europa, en los Estados de Gran Bretaña, y éste a su vez, lo implantó a través de sus colonias en Canadá, Australia y Nueva Zelandia; siendo está la segunda dirección. En un principio, el gobernador actuaba como representante real, pero el gobierno emanó ya de la cámara electa y fue responsable ante ella; con esto las colonias inglesas definieron su jurisdicción local, aunque sus asuntos de mayor trascendencia eran resueltos en Londres; sin embargo, poco a poco los vínculos jurídicos entre Gran Bretaña y sus colonias se fueron distensando, hasta el grado de obtener su independencia de manera pacífica para convertirse en Estados con organización constitucional propia, pero reconociendo al mismo monarca inglés, aunque dándole una personalidad jurídica distinta.

A la segunda mitad de este siglo, el parlamentarismo se extendió más, por la influencia que la Corona Inglesa tuvo en países de razas y culturas diversas.

Un concepto básico en los gobiernos parlamentaristas, es la búsqueda de un equilibrio entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, olvidar la supremacía que tiene el poder Legislativo como el representante directo del electorado. Las características esenciales, la constituye el hecho de que la designación del ejecutivo deriva del órgano Legislativo, existiendo coordinación entre ambos; esto es que el gobierno forma parte del parlamento de manera jurídica y políticamente necesario, coexistiendo una implícita colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin olvidar que la vida del Gobierno esta condicionada por el parlamento; existe pues una dualidad en la cabeza del poder Ejecutivo: un Jefe de Estado llamado Rey, y un Jefe de Gobierno llamado Primer Ministro.

Para lograr la estabilidad y permanencia de un gobierno en un sistema parlamentario se requiere contar siempre con una mayoría legislativa amplia con el fin de que pueda lograr sus tareas y seguir siendo el órgano decisorio de la actividad política de un Estado, sin embargo, a través del desarrollo de esta forma de gobierno se han venido observando algunos aspectos, en relación a la importancia política del parlamento, en el sentido de que su papel como contrapeso del gobierno, haya disminuido, como consecuencia de que el gobierno origine en su seno, o lo que es más, que el parlamento mismo comience a gobernar a través de la mayoría parlamentaria, es totalmente compatible con el sistema. La función gubernamental del parlamento, por su lado, requiere de cierta disciplina de los diputados, que se encuentran sujetos a la disciplina del grupo parlamentario, sin lo cual el sistema parlamentario no podría funcionar.

"La esencia del parlamentarismo "auténtico" residiría en que el Ejecutivo no es el instrumento subordinado de la voluntad del Parlamento, sino que mantiene un equilibrio entre ambos poderes... el sistema parlamentario no es una consecuencia, una aplicación del principio democrático de la identidad, sino que es la forma del Gobierno propia de una Constitución moderna del Estado de Derecho. Descansa en un aprovechamiento y mezcla de elementos políticos distintos, e incluso contrapuestos. Utiliza construcciones monárquicas para robustecer el Ejecutivo, es decir, el Gobierno, contrapesarlo con el Parlamento; aplica las ideas aristocráticas para un cuerpo representativo y, en algunos países, también en el sistema bicameral; utiliza concepciones democráticas del poder de decisión del Pueblo, no representado sino votando directamente, sobre todo para transferir al pueblo en votación directa, la decisión en caso de conflicto entre Parlamento y Gobierno, con lo que el Pueblo aparece frente a uno. Este sistema lleva, pues, la mezcla típica y peculiar que -como antes (pág. 250) se mostro- corresponde a la esencia del Estado burgués de Derecho o, al menos, a su perfección. No es una forma política independiente, ni forma

política especial propiamente dicha, ni forma del gobierno. Pero es un sistema de utilización y mezcla de distintas formas de gobierno y legislación en servicio de un equilibrio delicado."<sup>23</sup>

Al decir del Tratadista Karl Lowenstein, en su obra "Teoría de la Constitución", menciona que "todas las variantes del gobierno parlamentario tienen en común los siguientes elementos estructurales:

Primero.- los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento... El sentido íntimo de esta disposición yace en el hecho de que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella; de esta manera podrá someterles a una serie de preguntas y respuestas, pidiéndoles cuentas sobre el desempeño de su cargo, y exigiéndoles de esta manera responsabilidad política.

Segundo.- el gobierno o el gabinete está constituido por los jefes de partido mayoritario o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría. Dado que deben ser miembros del parlamento, el gabinete es un comité de asamblea; el gobierno está fusionado con el parlamento, formando parte de éste. Pero, a pesar de la unión personal entre miembros del gabinete y del parlamento, ambos detentadores del poder están separados funcionalmente y son independientes.

Tercero.- el gobierno o, respectivamente, el gabinete mismo tiene una estructura en forma de pirámide con un primer ministro o presidente del consejo a su cabeza reconocido como líder... El poder gubernamental está concentrado en la persona del primer ministro, que se presenta, pues, como líder.

---

<sup>23</sup>Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Traducción de Francisco Ayala. México. Editorial Nacional. 1966. pp. 353 - 354.

Cuarto.- el gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento. Perderá la legitimación para gobernar cuando la mayoría le niegue su apoyo o cuando nuevas elecciones cambien su estructura mayoritaria con el parlamento.

Quinto.- fundamentalmente, la función de determinar la decisión política está distribuida entre el gobierno y el parlamento. Y ambos colaboran necesariamente en la ejecución de la decisión política fundamental por medio de la legislación.

Sexto.-. Solamente se podrá hablar de un auténtico parlamento cuando ambos detentadores del poder, gobierno y parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, que además deben ser realmente utilizadas. El instrumento más eficaz con el que cuenta el parlamento es la posibilidad permanente de exigir responsabilidad política al gobierno, se hablará de responsabilidad colectiva cuando sea afectado el gabinete como un todo, y de responsabilidad individual cuando el afectado sea tan sólo un miembro del gabinete. La última ratio del control parlamentario es el voto de censura acordado por la mayoría del parlamento al gobierno o la negativa de conceder el voto de confianza perdido por el gobierno. La consecuente dimisión del gobierno conduce bien a la disolución del parlamento y a nuevas elecciones, o bien sencillamente a un cambio de gabinete. Por parte del gobierno, el medio más riguroso de control político es la facultad gubernamental de disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. Aquí el electorado soberano jugará el papel de árbitro entre el partido o los partidos que se encuentren en la oposición y el gobierno mismo. Si la oposición gana las elecciones, es de suponer que el electorado reitera su confianza al gobierno actual y un nuevo gobierno deberá ser formado por el nuevo partido -o la coalición de partidos- victorioso. Cuando, por otra parte, la mayoría gubernamental es nuevamente elegida, se podrá presumir

que el electorado apoya la actual política del gobierno y que éste deberá permanecer en el poder. Pero el veredicto del electorado sólo podrá ser claramente constatado en un sistema bipartidista.

El derecho de disolución del parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina."<sup>24</sup>

De manera general y muy concreta este autor nos enmarca las características primordiales de este régimen de gobierno, no queremos decir con esto, que estos criterios se aplican en todos los sistemas parlamentarios, son única y exclusivamente las similitudes que contienen los distintos sistemas parlamentarios.

En el caso de la Gran Bretaña, existe un sistema bipartidista, quienes poseen las mismas oportunidades de obtener la mayoría, el líder reconocido del partido mayoritario que haya ganado las elecciones generales será el primer ministro, designando discrecionalmente a los miembros del gabinete; toma pues, un alto poder de decisión política, sin embargo, se encuentra autolimitado por respeto a los derechos del partido de oposición que en un momento dado puede llegar a obtener la mayoría.

La Cámara de los Comunes participa en la ejecución de la decisión a través de la legislación y esto en el grado que exija el estado de la opinión pública, sin embargo, la iniciativa legislativa yace en el gobierno y ninguna propuesta que no esté apoyada por el gobierno se podrá convertir en ley formal, poseyendo así, un control absoluto sobre la totalidad del proceso legislativo.

---

<sup>24</sup>Op. Cit.

El control político está asignado a ambas cámaras del Parlamento y del electorado, a través de las visitas que realizan los diputados a sus comunidades y con los informes obtenidos, constituyen un importante medio de control.

La Cámara de los Lores carece de poder político, ya que sólo puede retrasar como máximo un año la entrada en vigor de una ley. Pero también toman parte en el control político a través de deliberaciones legislativas llevadas con más calma y por medio de sus frecuentes debates generales dotados de gran nivel.

La fecha de las elecciones estará determinada exclusivamente por el primer ministro.

"La calidad de los miembros del Parlamento británico yace por encima del término medio de la mayor parte de los otros parlamentos, aunque ya no presenta esa élite que lo formaba en el siglo XIX. La gran mayoría de los diputados son hombres de inteligencia, integridad y experiencia. La clave para la comprensión del gobierno de gabinete británico radica en la inquebrantable disciplina de partido. Las razones de este fenómeno son múltiples."<sup>25</sup>

Recapitulando y a manera de conclusión; el gobierno parlamentario es el intento de establecer entre los independientes y separados detentadores del poder (gobierno y asamblea), un tal equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro. En este dualismo, ambos, detentadores del poder comparten las funciones de determinar la decisión política y de ejecutar dicha decisión por medio de la legislación. Dado además, que ambos están sometidos a mutuas restricciones y controles, además de que el control político esta distribuido entre ellos.

---

<sup>25</sup>Ibidem

## **TEMA 4. LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

### **4.1. ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.**

El texto vigente dice:

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

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

Como hemos visto en capítulos anteriores, el concepto de División de poderes, se acentuó en la obra de Montesquieu, "El espíritu de las leyes", sosteniendo que el poder detenga al poder, deteniéndolo para y por la libertad del hombre, determinando que una misma persona no posea todo el poder, porque se terminaría la libertad.

En la obra "Política" de Aristóteles, se menciona que: "... En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes, el segundo es el

relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial."<sup>26</sup>

Dentro de la misma obra, el célebre filósofo, menciona las funciones de cada uno de los elementos, haciendo real hincapié, en que el máximo y único poder recae en los ciudadanos. Estos elementos, necesariamente conllevan a la descripción de las polis griegas, prototipo de democracia perfecta.

Por ahora, nos quedaremos con el pensamiento de estos dos filósofos: Aristóteles y Montesquieu, quienes marcarían los inicios del pensamiento teórico de la división de poderes.

Los diferentes Congresos Constituyentes, que se han constituido, en la historia jurídica de nuestro país, han procurado que los pensamientos de los grandes teóricos, en referencia a la división de poderes, quede plasmado y contemplado en el trabajo de elaboración de la Constitución que se trate.

En un ejercicio de soberanía, los poderes no pueden detentarse por una sola persona, el pueblo es a fin de cuentas quien detenta la plenitud del poder, por ser él, quien determina sus pesos y contrapesos.

El Doctor Jorge Carpizo manifiesta que: "Lo primero que debemos asentar es que el artículo del acta constitutiva y toda nuestra historia constitucional (salvo en 1814, como dijimos) no acepta la tesis de la separación de poderes, entendiendo por está, poderes independientes. La tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un solo poder: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION, el cual

---

<sup>26</sup>Aristóteles. "Política." Ed. Porrúa, México 1992 pag. 235

se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial (únicamente en 1836 se dividió en cuatro)."<sup>27</sup>

Además, expone que: "generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominación. Así, en 1857, el órgano poderoso fue el legislativo, y de 1917 a nuestros días es el ejecutivo ..."<sup>28</sup>

Para el Doctor Jorge Carpizo la denominación del Título Tercero, capítulo primero, intitulado: "De la División de Poderes", no es más que una simple forma de llamar al capítulo por tradición, ya que, a su juicio, el sistema establecido es diferente al que se indica en dicho apartado.

Si de manera genérica sostenemos que el Constituyente, soportó sus ideas en las teorías de los tratadistas multicitados en el presente trabajo, determinando los modos y funciones de cada poder, sentimos, en opinión muy personal, que los Principios de la División de Poderes, son pilar fundamental en la vida jurídica y en el Estado de Derecho que determina la vida social, política, económica y jurídica de nuestra Nación. Quizás de manera enunciativa, en el texto vigente, del numeral en estudio, y para efectos de redacción se dice que: (el) "...Supremo Poder de la Federación se divide en...", ello no es óbice para determinar que dicho poder se encuentra integrado por tres poderes distintos y que con el simple hecho, de que dos o más poderes se reúnan en una sola persona, desaparece el Supremo Poder de la Federación y como consecuencia la división de poderes, en ello radica la importancia, en la distinción y enunciación determinada de las funciones, facultades de cada poder y que el depósito de cada poder se realiza en tres personas y órganos

---

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917" 9a ed. Editorial Porrúa México 1995. pp. 189.

<sup>28</sup> Op. Cit

distintos. Aunque, en la práctica no se respeta, de manera formal, lo establecido en dicho precepto.

En el libro "Mexicano ésta es tu Constitución", cuando se comenta el artículo 49 Constitucional, se expone que: " El principio de la división de poderes, concepto medular contenido en este artículo, constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal, porque:

a) Obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales.

b) Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que es propia o le corresponde.

c) Produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización de las funciones, logrando su más eficaz desempeño, y

d) Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades."<sup>29</sup>

Lo anterior sirva como corolario a lo que hemos argumentado en el presente inciso, reforzando así lo escrito.

No olvidemos, que todo esto, soporta al Estado de Derecho que guarda al país, y de ser transgredida la obligación de guardar y observar las leyes, se

---

<sup>29</sup>Rabasa O., Emilio y Caballero, Gloria. "Mexicano ésta es tu Constitución". Editorial Miguel Angel Porrúa. Décima edición. México 1995. pp. 176.

corrompe el Estado de Derecho y por consecuencia se violenta la División de Poderes.

#### 4.2. EL PODER JUDICIAL

Se ha discutido mucho si el Poder Judicial es un verdadero poder, considerando algunos que se tratan nada más de una rama del Poder Ejecutivo. En tiempos pasados uno de los teóricos de la división de poderes, John Locke, le negó categoría al poder; en cambio el escritor clásico de la división de poderes, Montesquieu, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales en el orden constitucional, que considero esencial tuviese la división de poderes; uno de ellos, el judicial.

Así se ha dicho que: "Desde que existe la norma jurídica ella debe ser cumplida u obedecida. La llamada obligatoriedad de la norma jurídica es uno de los caracteres esenciales de ésta. Pero, además, la norma jurídica es siempre general y ella se manifiesta objetivamente de una manera abstracta o conceptual, referida a los elementos sobre los cuales va a actuar. Cuando la norma de derecho no es cumplida o acatada, el titular del derecho, o el que representa legalmente al titular puede impugnar el acto o hecho lesivo del derecho, mediante el recurso o acción jurisdiccional, lo que da origen a otra actividad, la judicial (y en un sentido amplio jurisdiccional), noción que comprende la justicia administrativa."<sup>30</sup>

Mediante la actividad jurisdiccional se declara y se aplica el derecho a los casos concretos. O sea, que nos encontramos ante la función. Es cierto que el Poder Judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece

---

<sup>30</sup>Fix Zamudio, Héctor. et. al.. "Temas y problemas de la administración de Justicia en México" México 1982 1ª edición. UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

de mando, no posee la fuerza material; e incluso para la ejecución de sus resoluciones se requiere el auxilio de otro poder. Esto nos lleva a la conclusión de que tiene diversas características, pero su función es esencial y no atribuible a otro poder, por lo que su existencia ha sido reconocida entre nosotros en todas las constituciones.

Por otra parte, en cuanto a la iniciativa podemos decir que no la tiene en forma y amplitud que la tienen los otros poderes, pero dentro de su radio de acción puede decirse que si la tiene, porque sienta jurisprudencia, porque aplica la doctrina y por que llena los huecos que deja el legislador recurriendo a los principios generales de derecho.

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 en el reconocimiento que nuestra constitución le otorga.

#### **4.2.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAMIENTO.**

El Poder Judicial, de acuerdo con nuestra Constitución, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal, artículo 94 Constitucional; sin embargo, en la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, estipula que también se ejerce por el Jurado Federal de Ciudadanos, los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107 Constitucional Fracción XII, relativo al Juicio de Amparo; y en los demás que disponga la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas y en los términos que la ley disponga, dichas sesiones serán públicas y secretas cuando así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de los órganos integrantes del Poder Judicial, se regirá por que disponga las leyes de conformidad con las bases que la Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal, es el organismo encargado de determinar el número de división de los circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte expide acuerdos generales, para distribuir, entre las Salas, los asuntos que competa conocer a la Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, los asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

"La ley fijará los términos en que sea obligatorio la jurisprudencia que establezcan los tribunales del poder judicial, sobre la interpretación de la Constitución y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación". Artículo 94 Constitucional.

Conforme a los artículos 177 al 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia solo la establecen: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas; y los Tribunales Colegiados de Circuito, en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia

distintos del Juicio de Amparo, se regirá por la ley de Amparo, a excepción de que en la ley de la materia disponga otra situación.

El órgano encargado de compilar, sistematizar y publicar las tesis y jurisprudencias se denomina: la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis; cuyo titular deberá reunir los requisitos que se exigen para ser Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia.

La Suprema Corte de Justicia publicará en el Semanario Judicial de la Federación, las tesis y jurisprudencias que hubieren emitido los órganos del Poder Judicial de la Federación, mediante una adecuada distribución y difusión de las mismas.

Ahora bien, conforme a lo estipulado en la ley de amparo, en sus artículos 192 al 197-B, respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia, será conforme a lo siguiente: la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia en Pleno o en Salas, es obligatoria para estas tratándose de lo que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal; y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Será jurisprudencia aquellas resoluciones emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, siempre que en ellas se sustenten en cinco sentencias no interrumpidas por otras en contrario y que haya sido aprobado por lo menos por ocho ministros.

Las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y del Tribunal Colegiado de Circuito, son jurisprudencia

La jurisprudencia establecida por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, los Tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Se considerará jurisprudencia, por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito, resoluciones sustentadas en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, siendo aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados integrantes de cada Tribunal Colegiado.

"La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter de obligatoriedad, cuando se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, en caso de ser sustentada por el Pleno; por cuatro si es de una Sala y por unanimidad de votos si es emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito", artículo 194 de la ley de amparo.

Conforme a las reformas de 10 de enero de 1994, se omitió aclarar, reformar o adicionar, el precepto arriba citado, por lo que, consideramos, que conforme al décimo quinto transitorio de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, de fecha 26 de mayo de 1995, se aplicara en lo conducente respecto a las jurisprudencias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que la ejecutoria en contrario sea aprobada por ocho ministros. En las Salas debería ser por mayoría.

La remuneración que reciben los titulares de los órganos en donde se deposita al Poder Judicial, no podrá ser disminuida durante su encargo, artículo 94 y 127 Constitucional.

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.**

La Suprema Corte de Justicia se compone de once ministros y funcionara en Pleno y en Salas y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, no integrará Salas. Tendrá cada año dos periodos de sesiones: el primero, del primero de enero al quince de julio; el segundo, del primero de agosto al quince de diciembre.

De conformidad con el artículo 95 constitucional, los requisitos que se exigen, para ocupar el cargo más importante en la Justicia de la Nación son los siguientes:

I.- Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener treinta y cinco años de edad, al día de la elección. Una edad mínima que revele experiencia y serenidad en el juicio.

III.- Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de abogado expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal demás de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni Gobernador de algún Estado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal; durante el año previo al día de su nombramiento. Los nombramientos recaen preferentemente en aquellas personas que trabajen, con honorabilidad, en la impartición de justicia, o bien, sean profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Asimismo, señala que durarán en su encargo quince años, y solo serán removidos conforme al Título Cuarto de la Constitución, o bien que les sobrevenga una incapacidad física, mental o permanente, al término de su período tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona, que haya sido Ministro, podrá ser nombrada para un nuevo período, a excepción de que haya ejercido el cargo, con carácter de provisional o interino.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia serán nombrados con base a una terna que pondrá a consideración del Senado el Presidente de la República, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará, con una votación de las dos terceras partes de sus miembros, dentro del término de treinta días, término que no es prorrogable, de no resolverse en dicho plazo, ocupara el cargo, el Ministro que de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de rechazo de la terna en su totalidad, el Presidente de la República, someterá una nueva, y si es rechazada ocupara el cargo, la persona que de dicha terna designe el Presidente.

Consideramos que notoriamente, se transgrede el principio de la división de poderes, amén de que no se respeta el principio, de que dos poderes no pueden

recaer en una misma persona; el Presidente de la República, a nuestro criterio, no tiene por que designar a los ministros, en tal caso, debe de realizarse por votación de la comunidad jurídica, previa convocatoria y examen que emita el Consejo de la Judicatura.

Como mencionamos anteriormente, la Suprema Corte de Justicia funcionará en Pleno o en Salas, siendo su integración y funcionamiento, de acuerdo a los establecido en la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, del artículo 4 al 125.

El Pleno se compone de once ministros, pero con siete puede funcionar, a excepción de lo previsto en el artículo 105 Constitucional, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en donde se requiere de la presencia de ocho ministros.

Dicho artículo establece que la Suprema Corte de Justicia, conocerá de los asuntos de controversias constitucionales, que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, de las controversias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; ya sea también en cualquiera de las Cámaras o la Comisión Permanente, entre dos Poderes de un mismo Estado, sobre la Constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, entre dos órganos del Distrito Federal. Las resoluciones que emita la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos generales.

Las sesiones del Pleno serán ordinarias, se celebrarán dentro de los dos periodos de sesiones por año; y extraordinarias, dentro de los dos periodos y aún en los recesos, previa solicitud de uno de sus miembros al Presidente de la Suprema Corte, quien emitirá la convocatoria correspondiente. Las sesiones serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el Pleno.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, y en el caso, del artículo 105 Constitucional, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, por mayoría de ocho votos, sin embargo, en el primer caso, puede ser por mayoría simple, pero para que tenga efectos generales, deberá ser por mayoría de ocho votos.

La abstención de votar solo es procedente, cuando se tenga impedimento legal o no se haya estado presente en la discusión del asunto en cuestión.

En caso de empate, el asunto en cuestión, se resolverá en la siguiente sesión, convocándose a los ministros que no se encuentren impedidos, en caso de nuevo empate o de obtenerse mayoría, se desechará el proyecto y el Presidente de la Suprema corte, designará a otro ministro, para que formule nuevo proyecto, de persistir el empate el Presidente de la Suprema Corte, tendrá voto de calidad.

Si un ministro disiente de la opinión de la mayoría, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria, siempre y cuando se presente, para su publicación, dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

Los nombramientos de los funcionarios: Secretario y Subsecretario general de acuerdos, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, será a cargo del Pleno, a propuesta del Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a los Secretarios auxiliares de acuerdos y a los actuarios que fueran necesarios, así como al personal subalterno que fije el presupuesto. Los Secretarios de Estudio y Cuenta serán designados por cada uno de los ministros.

La competencia del Pleno, se encuentra enmarcada en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y dentro de los principales tenemos:

I.- Conocerá de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo establecido en el artículo 105 Constitucional, fracción I y II.

II.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional, por lo jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a).- Problemas de constitucionalidad de una ley o un tratado.

b).- Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso B de la fracción VIII del artículo 107 Constitucional, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.

c).- Cuando exista controversia por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la competencia de la autoridad Federal, o bien, que dichos actos o leyes, vulneren, restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, artículo 103 Constitucional, fracción II y III; sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.

III.- Del recurso de revisión contra sentencias de amparo directo pronunciadas por Tribunal Colegiado de Circuito, cuando se hubiere impugnado la inconstitucionalidad de una ley o tratado.

IV.- Del recurso de queja interpuesto contra las resoluciones que dicten los Juzgados de Distrito, o el tribunal que haya conocido del juicio, en la relación a la violación de garantías de los artículos 16, 19 y 20 Fracción I, VIII, y X, párrafos 1º. y 2º. de la Constitución, conforme lo establece el artículo 37 de la ley de amparo, o los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando resuelvan acerca de la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación de un precepto de la Constitución, dicho recurso se promueve ante la autoridad que conozca o haya conocido del asunto.

V.- Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

VI.- De las excusas e impedimentos de los ministros.

VII.- Conocerá del exacto cumplimiento de las sentencias de amparo, si este fuere concedido al quejoso y la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o bien tratare de eludir la sentencia y de ser inexcusable su incumplimiento, la Suprema Corte de Justicia inmediatamente separara de su cargo y consignara al Juez de Distrito que corresponda a la autoridad responsable.

De ser excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia, de no ejecutarse se procederá conforme al primer supuesto.

Si la naturaleza del acto lo permite, se puede disponer de oficio por la Suprema Corte de Justicia o bien el quejoso solicitarlo ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencias de amparo, cuando su

ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en relación al cumplimiento de las sentencias, producirá caducidad en los términos de la ley de amparo, artículo 107 Constitucional, fracción XVII.

VIII.- De las denuncias de contradicción de tesis sustentadas por las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando el asunto no sea materia de competencia exclusiva de la Sala o el Tribunal Electoral.

IX.- De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios trabajadores.

X.- De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal y los Estados o el Distrito Federal.

XI.- Cualquier otro asunto cuya competencia no sea de las Salas.

XII.- Las demás que le confieran las leyes.

Como se podrá apreciar la competencia del Pleno, se refieren a su calidad de órgano rector de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto como en la administración de la propia administración, como en casos concretos referentes a su función jurisdiccional.

Las atribuciones del Pleno, se encuentran determinadas por el artículo 11 de la orgánica del Poder Judicial de la Federación y dentro de las principales tenemos:

1.- Velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros.

1.- Elegir a su Presidente, cada cuatro años, quien no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior, elección que se realizará en la primera sesión del año que corresponda.

El Presidente tendrá las siguientes facultades, artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- a).- Representar y llevar la administración de la Suprema Corte de Justicia.
- b).- Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno y turnar los expedientes para que se formulen los proyectos de resolución.
- c).- Autorizar lista de asuntos, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno.
- d).- Firmar las resoluciones del Pleno, conjuntamente con el ponente y el Secretario de acuerdos que da fe.
- e).- Despachar la correspondencia, a excepción de la que es propia de los Presidentes de las Salas.
- f).- Recibir, tramitar y en su caso resolver las quejas administrativas.
- g) - Conceder licencias a los servidores de la Suprema Corte de Justicia.
- h).- Rendir informe de labores a los ministros y a los miembros del Consejo de la Judicatura, al finalizar el segundo período del año.
- i) - Comunicar al Presidente de la República, las ausencias definitivas y temporales de los ministros

j).- Expedir el reglamento interior y los acuerdos generales en materia de administración.

k).- Formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos y someterlo a la aprobación del Pleno, una vez aprobado remitirlo al Ejecutivo, para que se incluya en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación. EL Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, correspondiéndole, además, su administración y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia la administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

l).- Designar ministros cuando en una Sala se ventile un asunto en donde no se obtuviere mayoría, se nombrará por turno a un ministro de la otra Sala para que asista a la Sesión a emitir su voto. Asimismo, cuando un ministro se excuse o alegue impedimento, el Presidente designara, por turno, a un ministro a fin de que acuda a la otra Sala a emitir su voto.

m).- Establecer sanciones.

n).- Las demás que le confieran las leyes, entre otras.

Continuando con las atribuciones del Pleno, tenemos:

II.- Conceder licencias.

III.- Fijar días y horas de las sesiones.

IV.- Determinar la competencia de cada una de las dos Salas.

V.- Remitir a las Salas, los asuntos de su competencia y a los Tribunales Colegiados de Circuito; los asuntos de su competencia, cuando hubiere establecido jurisprudencia.

VI.- Resolver quejas administrativas relacionadas con el personal de la Suprema Corte de Justicia.

VII.- Revisar y resolver las decisiones del Consejo de la Judicatura referentes a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces.

VIII.- Solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal.

IX.- Apercibir, amonestar e imponer multas de hasta 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

X.- Nombrar a alguno o algunos de los ministros o Juez de Distrito o Magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo solicitara el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos, que constituyan una grave violación de una garantía individual. También puede solicitar el Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de un Juez o Magistrado Federal.

Practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en la elección de alguno de los poderes de la Unión.

XI.- Las demás que determinen las leyes entre otras.

Muchas de las competencias del Pleno, se encuentran limitadas por factores externos y a veces ordenados por el Ejecutivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, contará con dos Salas, compuesta de cinco ministros y bastará con la presencia de cuatro para sesionar.

Cada Sala tendrá un Presidente, Secretario y Subsecretario de Acuerdos; el Presidente durará en su encargo dos años y será electo por los ministros integrantes de la Sala, persona que no podrá fungir para el período inmediato posterior.

Las principales atribuciones del Presidente de la Sala son, de entres otras

- 1.- Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de la Sala respectiva.
- 2.- Regular el turno de los asuntos.
- 3.- Dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- 4.- Firmar las resoluciones de la Sala, conjuntamente con el ponente y el Secretario de acuerdos que dará fe.
- 5.- Despachar la correspondencia oficial de la Sala.

Las Salas sesionarán dentro de los dos períodos del año, en los días y horas que las mismas determinen, siendo públicos, o por excepción, privadas. Sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos y en caso de no obtener mayoría, el Presidente de la Sala, turnara a otro ministro a fin de que formule proyecto de resolución y se lleve a cabo nueva votación.

La competencia de las Salas, se determina en el artículo 21 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de entre otras, tenemos:

- I.- Conocer de los recurso de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito, derivadas de las controversias en que

la Federación sea parte, conforme a lo estipulado en el artículo 105 Constitucional, fracción III, pudiendo actuar de oficio o a petición del Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República.

II.- Del recurso de revisión de amparo contra sentencias dictadas en la audiencia constitucional, por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, en los casos que:

a).- Subsista un problema de constitucionalidad, siempre y cuando en la demanda de amparo se hubiere impugnado un reglamento Federal expedido por el Presidente de la República, Gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal; o bien, que en las sentencia recurrida, se establezca la interpretación de un precepto, derivado de la misma materia.

b) Cuando ejercite la facultad de atracción, respecto a controversias derivadas, 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; o que estos leyes o actos de los Estados o del Distrito Federal, invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. Dicha facultad de atracción, la ejercita de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito, artículos: 107, fr. VIII, inciso b y 103, fr. II y III Constitucionales.

III.- Recursos de revisión contra sentencias de amparo directo, pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en los siguientes casos; artículo 107 fr. V, incisos a, b, c y d Constitucionales:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal o local, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional.

b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia, amerite hacer uso de la facultad de atracción, en los casos, en donde se haya interpuesto amparo en contra de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la Sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito y en los siguientes casos:

1.- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, ya sea federales, locales o militares.

2.- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

3.- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios federales o en juicios mercantiles, sea federal o local, o juicios del orden común. En los juicios civiles federales, las sentencias pueden ser reclamadas en amparo por cualquier parte e incluso por la federación.

4.- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por los Juntas locales o Federales de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

IV.- Del recurso de queja, siempre y cuando el amparo sea competencia de la Sala.

V.- Del recurso de reclamación, contra los acuerdos de trámite dictados por su Presidente.

VI.- De las controversias, en razón a la competencia entre Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre las de un Estado y otro, entre los de un Estado y el Distrito Federal, entre cualquiera de estos y los militares.

VII.- De las controversias o conflictos de jurisdicción, en razón a la competencia que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito, entre un Juzgado de Distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo del orden penal, administrativo, civil y laboral, tramitados ante los jueces de Distrito.

VIII.- De la contradicción de tesis sustentadas por el Tribunales Colegiados de Circuito.

IX.- De las controversias que se susciten derivadas de los convenios de colaboración, existentes en cada Estado y el Distrito Federal para entregar a los indicados, procesados o sentenciados, así como practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, artículo 119 Constitucional, párrafo segundo.

X.- Del reconocimiento de inocencia, existente en el proceso penal para compurgar un delito no cometido.

XI.- Las demás que la ley le encomiende.

Las Salas podrán remitir para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito, los amparos en revisión ante ellos promovidos, siempre que respecto de los mismos se hubiere establecido jurisprudencia.

Creemos que, y dado que el derecho es dinámico, las competencias, atribuciones, deben aumentar conforme la sociedad lo demande.

### **CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.**

Fue en finales de 1994, cuando se reformó la Constitución Federal y otros ordenamientos legales destacando la creación de un organismo especializado, al que se le denominó: Consejo de la Judicatura; órgano que funciona, tanto en el ámbito estatal como federal, investido con facultades que en un principio solo eran exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicho organismo es el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, en materia Federal; a excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial y por la independencia e imparcialidad de sus miembros, artículos 100 Constitucional y 68 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Se integrará por siete miembros: uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien será el Presidente del Consejo; tres miembros designados por la Suprema Corte de Justicia; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República, reuniendo los requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Para ser Consejero se requiere reunir los requisitos que se exigen para ser ministro, los Consejeros durarán en su encargo cinco años a excepción del Presidente solo serán removidos conforme al Título Cuarto Constitucional.

Este organismo funcionara en Pleno o en Comisiones, el pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, estas resoluciones podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia. Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, tomándose por mayoría de votos y por mayoría calificada. El Consejo, al igual que la Suprema Corte de Justicia, tendrá cada año dos períodos de sesiones.

Las Comisiones eran determinadas por el Pleno, siendo algunas permanentes y otras transitorias, debiendo existir siempre las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Mención aparte merece la Comisión de administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, un Magistrado electoral de la Sala superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura.

Cada Comisión se integrara por tres miembros. uno del Poder Judicial y los otros dos, designados por el Senado y el Ejecutivo. Sus resoluciones eran tomadas por mayoría; cada Comisión nombrará y designara el tiempo que deba de permanecer su Presidente.

Dentro de las facultades del Consejo, tenemos:

1.- Establecer las Comisiones que estime convenientes y designar los consejeros que deban de integrarlas.

2.- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación.

3.- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República.

4.- Determinar el número y materia de especialización de los tribunales colegiados y unitarios de circuito.

5.- Determinar el número, límites territoriales y especialización por materia de los jueces de distrito, así como también, hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito y resolver sobre su adscripción, ratificación y remoción, así como acordar sus renunciaciones.

6.- Acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito.

7.- Suspender de sus cargos a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito.

8.- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

9.- Aprobar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo al Ejecutivo.

10.- Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares.

11.- Nombrar, a propuesta de su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares, y conocer de su remoción, de sus licencias y renunciaciones.

12.- Emitir bases para adquisiciones, arrendamientos y enajenamientos de todo tipo de bienes, prestación de servicios y todo tipo de obra que requiera el Poder Judicial de la Federación.

13.- Resolver los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, en términos de la fracción XII, del apartado B, del artículo 123 Constitucional.

14.- Amonestar, apercibir e imponer multas a cualquier persona que falte el respeto a algún órgano del Poder Judicial.

15.- Formular la lista de peritos que anualmente fungirán como autorizados por el Poder Judicial.

16.- Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia.

El Consejo de la Judicatura Federal contará con la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, del Instituto de la Judicatura, de la Visitaduría Judicial, de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Como se podrá apreciar la necesidad de adoptar, en nuestro sistema un organismo que tenga la finalidad de vigilar, administrar y disciplinar al Poder Judicial de la Federación, es un avance dentro de la impartición de justicia.

#### **TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.**

Otro órgano integrante del Poder Judicial de la Federación, lo son los Tribunales Colegiados de Circuito, que fueron creados con las reformas hechas a la Constitución en el año de 1950. Su composición interna es tripartita, tres magistrados, fungiendo uno de ellos como presidente.

Su regulación se encuentra en el artículo 94 Constitucional y en los artículos 33 al 41 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a las decisiones de los tribunales Colegiados de Circuito, estas serán tomadas por: unanimidad o en su defecto por mayoría de votos, los

magistrados no podrán abstenerse de votar, a menos que se encuentren impedidos para hacerlo, en el asunto que se trate.

Si al votarse un asunto no existiera mayoría, debe entenderse que el proyecto fue desechado, por lo que el presidente lo turnará a otro magistrado para que elabore un nuevo proyecto y lo presente, el cual será nuevamente sometido a estudio y votación y en el supuesto de que tampoco se logre mayoría, el asunto se turnará para su resolución al Tribunal Colegiado más cercano.

Los magistrados de circuito actúan de manera colegiada tratándose de los juicios de amparo y de manera unitaria en materia de apelación. El artículo 97 de la Constitución establece que el órgano competente de nombrar a los magistrados será el Consejo de la Judicatura Federal, facultad que anteriormente le correspondía a la Suprema Corte de Justicia, durarán en su encargo seis años, al término de su encargo si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y procedimientos que establezca la ley; o bien por retiro forzoso por cumplir setenta y cinco años de edad.

Los requisitos que se exigen para ser magistrado de circuito, se encuentran señalados en el artículo 106 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, en donde se estipula: ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con pena mayor de un año, contar con título profesional de licenciado en derecho y con una práctica profesional de menos cinco años.

Dentro de las principales atribuciones, tenemos las siguientes, artículo 37 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

1.- Conocerá de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, durante violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate de asuntos en materia penal, administrativa, civil o mercantil ya sea en asuntos del orden común o federal y en materia laboral en asuntos federales o locales.

2.- De los recursos de revisión que se deriven de los procedimientos seguidos ante los juzgados de distrito, tribunales unitarios de circuito, cuando desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo, conceden o nieguen la suspensión definitiva, modifiquen el auto de esta, o nieguen la modificación o revocación de la misma, cuando dicten autos que sobresean o las interlocutorias referentes a los incidentes de reposición de autos.

3.- Del recurso de queja en los casos de la fracción V a XI del artículo 95 de la ley de amparo.

4.- Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional, por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la ley de amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo Federal a petición de un gobierno extranjero.

5.- De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción 1-B del artículo 104 Constitucional

6.- De los conflictos de competencia que se susciten entre los tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo

7.- De los impedimentos y excusas de los jueces de distrito y los magistrados.

8.- De los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la ley de amparo. Y los demás que expresamente le estipule la ley o la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas. Tendrán la facultad de apercibir amonestar e imponer multas a los ocursores que falten al respeto a miembros del tribunal, siempre y cuando las promociones se presenten ante ellos.

Podrán establecerse tribunales colegiados especializados, los cuales conocerán de los asuntos especiales para lo que fueron establecidos.

#### **TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.**

Conforme a los artículos 28 al 32 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, tenemos contemplados a los tribunales unitarios de circuito, que se compondrán de un solo magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Las resoluciones de este tribunal serán por medio del voto exclusivo del magistrado que los integre, quien, en caso de estar impedido, remitirá los o el asunto de que se trate al magistrado de circuito más próximo.

Los tribunales unitarios de circuito conocerán: de los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, de la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito, del recurso de denegada apelación de la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, a excepción en el juicio de amparo, de las controversias de jurisdicción entre jueces

de distrito, a excepción de los juicios de amparo; de los demás que le atribuye la ley, además de poder establecer multas, apercibimientos cuando en promociones presentadas ante ellos, se le falte al respeto, a cualquier miembro del tribunal

### **JUZGADOS DE DISTRITO.**

Los jueces de distrito tienen una doble competencia. Por una parte, conocen, en primera instancia, de todos los juicios de amparo de doble instancia. Por otra parte, conocen de los juicios civiles, administrativos y penales de competencia federal.

Así de materia penal, conocen, en primera instancia, de los juicios sobre delitos federales, previstos en el artículo 50 de la LOPJF, y emiten su opinión en los procedimientos de extradición internacional.

En materia administrativa, conocen de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba de decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas, artículo 52, fracción I de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación. Esta atribución debe ser entendida con exclusión de los asuntos que sean de la competencia de los tribunales administrativos. La existencia de éstos y la posibilidad de acudir al juicio de amparo de doble instancia, han hecho que casi nunca se acuda a los jueces de distrito para plantear juicios administrativos. Sin embargo, formalmente subsiste esta atribución.

En las materias civil y mercantil, los jueces de distrito conocen de los juicios sobre controversias con motivo de la aplicación de las leyes federales. Cuando en dichas controversias sólo afecten intereses particulares, el actor tiene la

alternativa de acudir a los tribunales comunes. Asimismo, los jueces de distrito conocen los juicios civiles:

- 1.- Que afecten bienes de propiedad nacional.
- 2.- Que se susciten entre entidad federativa y uno o más vecinos de las otras
- 3.- Que afecten a los miembros del cuerpo diplomático y consular, y
- 4.- En aquellos que la Corte considere "de importancia trascendente para los intereses de la nación".

También conocen de los procedimientos de jurisdicción voluntaria en materia federal.

Cabe aclarar que cuando en el campo indirecto en materia penal se reclamen violaciones a los artículos 16, 19 y 20, tendrán competencia para conocer del caso tanto el juez de distrito respectivo, como del superior del tribunal al que se impute la violación, artículo 107, fracción XII, de la Constitución. Aquí se otorgan atribuciones para conocer del amparo a los tribunales locales.

#### **JURADO FEDERAL DE CIUDADANOS.**

Por último, al Jurado Federal de Ciudadanos, integrado por siete individuos designados por sorteo en la forma prevista en el Código Federal de Procedimientos Penales, corresponde conocer y resolver, mediante veredicto:

- I.- De los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y
- II.- De las demás que la ley determine.

Para ser jurado se requiere ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir, ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo, no podrán ser jurados los funcionarios públicos, los ministros de cualquier culto, las personas indiciadas o sujetas a proceso, las condenadas, los ciegos, sordos o mudos, las personas sujetas a interdicción. Siendo obligatorio desempeñar el cargo, obteniendo una remuneración por ello.

Cada dos años, el primero de julio, se publicara, por parte del Jefe del Distrito Federal o Gobernado de cada Estado, en el Diario oficial de cada Estado o en el Distrito Federal, la lista de ciudadanos elegibles para dicho cargo y en caso de haber objeción se publicara la lista definitiva el treinta y uno de julio, debiéndose remitir copia al Consejo de la Judicatura Federal y al Procurador General de la República.

#### **TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.**

Una característica singular de la democracia en México<sup>31</sup> durante la última década, ha sido la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales. La reforma política de 1986, entre otras innovaciones, estableció por primera vez la creación de un Tribunal en esta materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral, definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el derecho.

En el contexto de una sociedad más plural y más demandante, se organizaron diversos foros de consulta pública con el objeto de reformar la legislación vigente en ese momento. Producto de las deliberaciones entre los

---

<sup>31</sup>Notas tomadas de la dirección en Internet., [sisup.ejctf.mex](http://sisup.ejctf.mex), 1999

legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1993 se realizaron modificaciones constitucionales y legales que dieron origen a un nuevo marco jurídico en materia político electoral.

Entre los aspectos fundamentales de la reforma se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución: como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetarán al principio de legalidad.

Por lo que, definición hecha por el Magistrado Electoral José Luis De la Peza, “podemos definir al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado”<sup>32</sup> del Poder Judicial de la Federación, con excepción de las acciones inconstitucionales de leyes electorales federales y locales, las que son competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de diputados y de senadores, y por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, estableciéndose que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral, la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

---

<sup>32</sup> De la Peza, José Luis. Comentario tomado en [wmaster@trife.gob.mx](mailto:wmaster@trife.gob.mx)

Como resultado de la experiencia de los comicios federales de 1994, durante los años 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales, a través de la cual se convocó a los ciudadanos, los propios partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresarán sus opiniones y propuestas en esta importante materia, tendientes a superar los problemas enfrentados y asimismo a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron con la aprobación, de las reformas y adiciones a la Constitución Política, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. La reforma comprendió la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan, se encuentra, resolver en manera definitiva e inatacable: las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, las impugnaciones que se presenten sobre la elección del Presidente de la República, las cuales serán resueltas en única instancia por la Sala Superior del Tribunal, las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de los Estados de la República, para organizar y calificar los comicios o resolver controversias, debiendo cumplirse los requisitos legales que correspondan, las impugnaciones de actos y resoluciones que afecten los derechos políticos electorales de los ciudadanos, como por ejemplo: votar, ser votado, afiliarse libre y pacíficamente, para tomar parte en los asuntos políticos de México; los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus

servidores y determinar e imponer las sanciones en materia electoral. Asimismo, el Tribunal se encuentra facultado para realizar el cómputo final de la elección de Presidente de la República, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo.

Con el objeto de garantizar la especialización, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, la reforma constitucional de 1996, modificando el sistema de elección de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las Salas Regionales, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con las reglas y el procedimiento correspondiente que señale la ley.

Los magistrados electorales son los integrantes del órgano jurisdiccional electoral, facultados para sustanciar y resolver en forma colegiada las impugnaciones de los partidos y agrupaciones políticas, candidatos y ciudadanos, en los términos y condiciones que disponga la ley de la materia. Durarán en su encargo diez años improrrogables, si son magistrados integrantes de la Sala Superior y, ocho años improrrogables, si pertenecen a las Salas Regionales a excepción de que sean promovidos a cargos superiores.

De acuerdo a las características y dimensiones geográficas de México y con el objeto de descentralizar la impartición de justicia electoral, el Tribunal Electoral, funciona en una Sala Superior y cinco Salas Regionales.

La Sala Superior es permanente y está integrada por siete Magistrados, con sede en el Distrito Federal. Basta la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se toman por unanimidad, mayoría

calificada, en los casos expresamente señalados en la ley, o bien mayoría simple de sus integrantes.

Tiene competencia, con fundamento en el artículo 99 de la Constitución y el 189 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia, además de los conflictos laborales de los funcionarios electorales.

Las Salas Regionales funcionan únicamente durante el año de elecciones y cada una de ellas se integra por tres magistrados. Dichas Salas son instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a la conclusión del mismo. Su sede es la ciudad designada como cabecera, de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, conforme al artículo 53 Constitucional. Así tenemos, que la Sala Regional I con circunscripción en Guadalajara, Jalisco; la II con circunscripción en Monterrey, Nuevo León; la III con circunscripción en Xalapa, Veracruz; la IV con circunscripción en el Distrito Federal y la V con circunscripción en Toluca.

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito de su jurisdicción, tiene competencia para conocer y resolver, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República, así como en única instancia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, artículo 195 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, está a cargo de una Comisión de Administración, que se integra por el Presidente del Tribunal, quien la preside, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación, así como por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

En materia electoral, la Constitución ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, de los que conocerá el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad.

El Tribunal conoce únicamente de aquellos medios de impugnación que las partes legitimadas presenten en los plazos y términos que señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que son los siguientes:

A.- El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

B.- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país.

C.- El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y

D.- El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

## **COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.**

Corresponde a los tribunales de la Federación la resolución de toda controversia que suscite, artículo 103 Constitucional:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Este es el tipo de controversia que origina la procedencia del juicio de amparo en los términos que establece el artículo 107 Constitucional.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal y,

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad Federal.

Esta competencia, también se ha considerado de orden político, porque siempre se trata de la intervención de autoridades. En ésta fracciones lo que se trata de resolver es la invasión de la esfera estatal o sea, conservar la autonomía de los Estados; o bien, impedir que éstos invadan los asuntos de la competencia de la Federación.

A los federales competen todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, también, a elección del actor los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser

apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración pública federal del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Hay en ciertos casos que el recurso de revisión, que procederá ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones definitivas de los dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que ésas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Siguiendo con la actividad judicial, es de competencia de los Tribunales Federales:

- I.- De todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo.
- II.- De aquellas en que la Federación fuesen parte.
- III.- De las que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surjan en los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.
- IV.- De la que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro y
- V.- De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Como exclusiva competencia corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Federación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte de los casos que establece la ley.

Tiene también facultad la Suprema Corte para dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

Estas disposiciones revelan que a éste organismo judicial le corresponde la mayor jerarquía en la resolución de las controversias, no solamente judiciales, sino también interviene para fijar competencia, tanto federales como locales.

## **JUICIO DE AMPARO**

Uno de los problemas más difíciles que surge en todo régimen constitucional, es el de conservar su integridad; lo que se conoce como defensa de la constitucionalidad. No basta que se declare la supremacía de la ley fundamental: es indispensable que se busque y organicen los medios para su defensa, la forma de lograr el control de la constitucionalidad. Cuando la ley suprema sea infringida deben existir los medios jurídicos para que esa infracción sea reparada. Se considera que la mejor conservación del régimen de derecho queda establecida cuando la propia ley fundamental fija las bases para su defensa, es lo que ha hecho nuestro sistema jurídico, encomendado al Poder Judicial Federal tan importante papel.

Mucho se ha discutido a qué órgano corresponde el control de la constitucionalidad. Se conocen dos sistemas fundamentales: el control de tipo político, en el que se otorga a uno de los poderes, o sea, crea uno especial; o bien, el sistema jurisdiccional encomendando la defensa al Poder Judicial. Entre nosotros se han usado los dos sistemas. El primero que se estableció fue el político, por la Carta de 1836, ya que la Constitución de 1824 no estableció ninguno. Las siete leyes constitucionales crearon al supremo poder conservador que tuvo la fuerza teórica, aunque poco funcionó, de un verdadero super-poder. Sin embargo no se puede negar su carácter de antecedente del control de la constitucionalidad.

Encontramos, por lo tanto, que nuestro sistema de control de la constitucionalidad no es directo, en vista de que el juicio de amparo lo que protege son las garantías individuales; en forma directa se hace la defensa de la Constitución. Siempre el juicio de amparo se sigue a instancia de la parte agraviada, se resuelve en casos individuales y no se hace una declaración general de la ley. Esta corresponde al Poder Legislativo.

Nuestro juicio de amparo se ha desenvuelto en la parte relativa a la fracción I del artículo 103 Constitucional, referente a las violaciones de las garantías individuales.

Algunos han considerado que los bienes jurídicos tutelados por el juicio de amparo son: la irretroactividad de la ley; la garantía de la audiencia; la vida; la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos; y que sirve fundamentalmente para lograr el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad.

Otros Tribunales que merecen mención aparte son las juntas de conciliación y arbitraje, que son los tribunales establecidos en la fracción XX del apartado A del

artículo 123 constitucional, para conocer y resolver los conflictos que se susciten en las relaciones de trabajo entre los patrones y los trabajadores, entre los patrones y el sindicato, o entre los sindicatos entre sí. Eso significa que estos tribunales del trabajo no forman parte del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales de los Estados, aunque sus sentencias –denominadas “laudos”- si sean susceptibles de ser revisadas por los tribunales del Poder Judicial Federal a través del Juicio de Amparo.

Además la fracción XII, del apartado B del artículo 123 constitucional, prevé la existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual también se encuentra fuera del Poder Judicial Federal, y tiene por objeto conocer y resolver los conflictos sobre las relaciones de trabajo entre los empleados públicos y los titulares de las dependencias federales Legislativo y Ejecutivo.

De los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus empleados públicos conoce y resuelve el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Algunos estados de la República, siguiendo los lineamientos que éste tribunal federal han establecido tribunales con competencia especializada en los conflictos entre los empleados públicos y los tribunales de las dependencias de los poderes locales. Estos tribunales laborales locales también suelen estar fuera del Poder Judicial del estado.

Por otro lado el artículo 104, fracción I-B, Constitucional, prevé la posibilidad de que las leyes federales instituyan: tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirigir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o de distrito federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Tanto el Tribunal Fiscal de la Federación como el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, por ser tribunales administrativos, se encuentran fuera del Poder Judicial y se ubican dentro del Ejecutivo, aunque con la autonomía que requieren, indispensablemente su función. En todo caso sus sentencias son susceptibles de ser revisadas por los tribunales competentes del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo y del recurso de revisión fiscal previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, conviene recordar que la regla para la distribución de las competencias entre los tribunales federales y los tribunales estatales, es la misma que contiene el artículo 124 constitucional para la delimitación de las atribuciones entre los poderes federales y los locales. De acuerdo con dicho precepto, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los órganos federales, se deben considerar reservadas a los órganos de los estados. En esta situación se encuentran las atribuciones jurisdiccionales para resolver las controversias penales y los litigios civiles, las cuales, por no estar otorgadas expresamente por la Constitución a los tribunales federales, corresponden, en principio, a los tribunales de los estados.

Por último, conviene advertir que, fuera de los principios generales señalados –federalismo, división de poderes y distribución de competencias-, la Constitución federal no contiene disposiciones sobre la estructura orgánica de los tribunales estatales, los sistemas de designación de los magistrados y los jueces, la estabilidad y la promoción de éstos, etcétera. En este aspecto la Constitución de 1917 ha sido muy respetuosa de la autonomía de los estados, y ha dejado que las constituciones estatales y las respectivas leyes orgánicas determinen libremente sobre estos aspectos. En principio, se podría pensar que esta posición es coherente con el sistema federal adoptado por el artículo 40 constitucional. Sin embargo, la

reiterada experiencia histórica de la subordinación de los poderes judiciales locales a los gobernadores y a los factores reales del poder local, así como la frecuente ausencia de las condiciones elementales para el desempeño de la función jurisdiccional en los estados, deberán hacernos reflexionar en la necesidad de que la Constitución federal establezca las bases mínimas que aseguren la autonomía efectiva de los poderes judiciales locales y las demás garantías necesarias para que los magistrados y los jueces locales puedan desempeñar con eficacia y justicia sus funciones.

### **LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.**

Las constituciones de cada uno de los estados establecen, en su denominada parte orgánica, las bases fundamentales para la integración, organización y competencia de los poderes judiciales locales. Recogen el principio de la división de poderes, en términos similares a los consignados en el artículo 49 de la Constitución federal.

Por un lado, la gran mayoría de las constituciones locales previenen que el nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores o supremos, debe ser hecho por el gobernador del Estado, con la aprobación del Congreso local.

Un número menor de constituciones atribuyen el nombramiento de los magistrados al Congreso local, ya sea a propuesta del gobernador; o de los ayuntamientos; o bien sin que medie ninguna proposición. Sin embargo, en todos los casos el marcado predominio del ejecutivo sobre el órgano legislativo, hace residir el ejercicio efectivo del poder de nombramiento en los gobernadores, quienes con frecuencia suelen otorgarlos a favor de personas que integran su "equipo político".

Por lo demás, el periodo de duración del nombramiento suele coincidir con los seis años de duración del gobernador.

Por último, conviene consignar que algunas de las constituciones estatales reiteran y precisan el principio de legalidad reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, Aunque esto pueda parecer sólo una repetición innecesaria, es claro que la reiteración de dicho principio puede tener, también, una función educativa, si se toma en cuenta la actitud de algunos funcionarios judiciales que parecen invertir el principio de legalidad al exigir que sean las partes, y no ellos, quienes fundamenten jurídicamente sus actos procesales. Es muy conocida, la cómoda, pero ilegal fórmula que con frecuencia utilizan los funcionarios judiciales para eludir la resolución de las promociones de las partes: "Fundada que sea en derecho la petición, se resolverá lo que proceda".

Las autoridades del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan otras por falta de expresa restricción; pero los particulares pueden hacer todo lo que las leyes no les prohíban o no sea contrario a la moral y buenas costumbres. En consecuencia, todas las autoridades políticas, judiciales y municipales motivarán, en ley expresa, cualquier resolución definitiva que dictaren.

## **LAS LEYES ORGANICAS DEL PODER JUDICIAL**

Las leyes orgánicas del Poder Judicial tienen por objeto desarrollar y reglamentar las bases y los principios establecidos en la Constitución federal y las constituciones estatales sobre dicho poder.

Estas leyes, por tanto, deben ajustar sus disposiciones a las bases y orientaciones constitucionales y tratar de asegurar, en la mayor medida posible, las condiciones necesarias para el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional.

El Poder Judicial debe de contar con independencia de lo contrario deja de ser un poder y se convierte en una dependencia más del Poder Ejecutivo o en un ejecutor --no un juzgador-- de decisiones ajenas. Sin autoridad, las sentencias y resoluciones del Poder Judicial se convierten en simples recomendaciones o sugerencias. Y de no actuar con responsabilidad los actos de los juzgadores pueden ingresar, sin ningún obstáculo no-sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción.

En términos generales, los poderes judiciales estatales suelen estar integrados por un órgano superior, al cual se denomina Supremo Tribunal de Justicia o Tribunal Superior de Justicia, el cual funciona como tribunal de segunda instancia, y por los juzgados de primera instancia y de mínima cuantía. En ocasiones también se integran por juzgadores de cuantía intermedia entre los de primera instancia y los de mínima cuantía.

#### **4.3 PODER LEGISLATIVO.**

En el derecho precolonial, estaba integrado por un conjunto de prácticas o usos sociales, habiendo tenido, por tanto, un marcado carácter consuetudinario. Sus diferentes normas políticas, civiles y penales se encontraban inmersas en la costumbre y de su aplicación se encargaban diversos órganos de tipo administrativo y judicial, tanto en lo que respecta a la sucesión del jefe supremo (materia política), como a la solución de controversias entre particulares y a la imposición de

sanciones penales (materia jurisdiccional). Que el poder legislativo en los pueblos precortesianos, o sea, el poder de formación normativa era su vida social misma, es decir, practica vivida y constante donde este se registra como fenómeno social. Ante la propia índole de su derecho, los antiguos pobladores de nuestro territorio, vivían una auténtica democracia jurídica, pues, con independencia de las formas políticas en que estaban organizados, las normas que en diferentes materias lo componían estaban basadas en sus costumbres, prácticas y usos, sin imposición ajena alguna, tal como sucede en los regímenes de derecho escrito.

Por otra parte, debe subrayarse que la autoridad real, primordialmente por lo que concierne a la expedición de ordenamientos legales, solían no obrar en forma arbitraria, pues para todas las cuestiones o materias susceptibles de normación en las colonias españolas de América se creo por el emperador Carlos V el famoso Consejo de Indias en el año de 1519. Este Consejo, aunque tenía ciertas facultades legislativas sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimientos y conquistas, misiones y tráfico marítimo, su ejercicio lo realizaba en nombre del monarca, en quien residía el poder de elaboración legal, además, la organización del mencionado Consejo, su órbita competencial y el nombramiento de sus miembros correspondían al rey, debiéndosele considerar por tanto, como una autoridad subordinada a la voluntad real, y no como un órgano coextenso a ella, surgido de la misma fuente e intocable por ella, según acontece con los demás órganos legislativos.

Las demás autoridades coloniales, como el virrey y las reales audiencias, y dentro de la indiferenciación funcional en que todas ellas actuaban, desempeñaban, en el marco de atribuciones que el rey establecía, actos jurisdiccionales, administrativos e inclusive legislativos, pero siempre en representación y en nombre del monarca, ya que este centralizaba en su persona toda la actividad estatal,

circunstancia que caracteriza a todo régimen político absolutista. Así como en las democracias de que todo poder público dimana del pueblo, en el sistema jurídico-político de la Nueva España, derivada de la potestad real y se ejercía por las autoridades unipersonales o colectivas que el mismo monarca creaba y a las que adscribía el ámbito competencial que estimaba conveniente, y precisamente al desempeñar el poder legislativo en diferentes actos que se denominaban pragmáticas, cédulas reales, provisionales y ordenanzas. La legislación de las Indias, incluyendo a la de la Nueva España, tan dispersa y desarticulada, se recopiló por mandato del rey Carlos II en el año de 1681

### **BREVE REFERENCIA HISTORICA GENERAL.**

Con la Constitución de marzo de 1812, cambia radicalmente el régimen político de España y sus colonias. La monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la Declaración francesa de 1879 se acogen en la Carta española, que claramente se advierte en sus artículos 3 y 4 que disponían: "La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales" y "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen"

El ejercicio del poder legislativo se encomendó por la Constitución de 1812 a las Cortes (reunión de todos los diputados que representan a la Nación: artículo. 27) y al rey (artículo 15), incumbiendo a aquéllas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto (artículo 131, frac I y 142, respectivamente), fenómeno de colaboración funcional de los regímenes democráticos.

En los "Sentimientos de la Nación" con toda atingencia se dispó la contradicción apuntada y el absurdo que implicaba, pues al reiterarse que la soberanía "dimana inmediatamente del pueblo", su ejercicio se depositó en sus representantes, "dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judiciario" (artículo 5). El primero de ellos encomendó al " Congreso" (artículos. 12 y 14), sin que en el documento a que aludimos, se contenga norma alguna respecto de su integración, omisión que se explica por el hecho de que en los "Sentimientos de la Nación", Morelos modificó los "Elementos constitucionales", dejando subsistente en forma tácita la idea involucrada en este documento en cuanto a la composición del citado organismo, aunque, por otra parte, en su correspondencia con Rayón trasluce su propósito de convocar a un nuevo congreso que sustituyera a la Junta de Zitácuaro.

La concepción de la soberanía en la Constitución de Apatzingán revela la adopción del pensamiento rousseauiano. Consideró inherente a ella "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno" (artículo 2), identificándola, como lo hizo el insigne ginebrino, con el poder legislativo. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró categóricamente en su artículo 3, estimando que radica "originariamente" en el pueblo (o nación desde el punto de vista político) y que su ejercicio corresponde a la "representación nacional", integrada por diputados de elección ciudadana (artículo 5).

A la ley, o sea, al acto de imperio en que se manifiesta específicamente la potestad legislativa, la consideró como "la expresión de la voluntad general" (Art. 8), que no es sino la soberanía popular o nacional misma, tal como lo afirmó Rousseau y lo corroboró la Declaración francesa de 1789. Previó el fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del poder legislativo, en el sentido de

otorgar la facultad vetatoria al Supremo Gobierno compuesto por tres individuos, y al Supremo Tribunal de Justicia formado por cinco miembros (Art. 128,132 y 181).

De la Constitución de Apatzingán y del ideario insurgente que en ella se plasmó, por una parte, y del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba de 24 de febrero y 24 de agosto de 1821, por la otra, emanan dos corrientes políticas antagónicas, que durante los primeros años de nuestra vida independiente se disputaron la rectoría y la estructuración de México, una esencia revolucionaria y republicana, y otra de indudables tendencias monárquicas y conservadoras. La idea de soberanía nacional y de concepto correlativo e inseparable de poder legislativo, que con toda claridad se expresaron en la Constitución de Apatzingán, ni siquiera asoman en sustancia político-jurídica en los mencionados Plan y Tratados. En el Plan de Iguala se anuncia un "gobierno monárquico templado por una constitución análoga al país" (artículo 3) y se imponen como "emperadores" a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante. Esta ambición, genéricamente proscrita en dicho Plan, la cimentó a su favor Iturbide en los Tratados de Córdoba, al establecer en ellos que, si los candidatos a "emperador" no aceptan el cargo que graciosamente les ofrecía, lo desempeñaría la persona "que las Cortes del imperio designaran" (artículo 3).

En su artículo 14, los mencionados Tratados depositaron el poder legislativo en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno, mientras se reunieran las Cortes. Dicha Junta debía componerse de los "primeros hombres del imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto" (artículo 6), sin que se dispusiese nada respecto a quien podía designarlos ni calificar tan aristocracias calidades, así como tampoco su número ni el modo para nombrarlos.

El 24 de febrero del 1822 quedó instalado el "segundo Congreso Mexicano" que adoptó "la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano", sustituyendo a la Junta Provisional de Gobierno como órgano encargado del poder legislativo. El propio Congreso se atribuyó la soberanía nacional, con la cual ésta dejaba de ostentar su calificativo, pues es francamente aberrativo que la soberanía nacional, es decir, de la nación no radique en el pueblo, sino en un organismo legislador, cuyos únicos títulos derivan de los Tratados de Córdoba. El Congreso, se reservó el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, lo que significaba que ejerciera no sólo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario.

Iturbide, que había sido declarado "emperador" el 19 de mayo 1822, disolvió el Congreso en octubre del mismo año y estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción a las provincias. Esta junta expidió en febrero de 1823 el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", que declaró abolida la Constitución española de 1812 "en toda la extensión del imperio" (artículo 1º) y se atribuyó el poder legislativo (artículo 25).

Las bases orgánicas de la Junta instituye (que ésta incorporó al Reglamento Provisional) nombrada por el emperador Iturbide, fueron juradas solamente en la sesión de 2 de noviembre de 1822, no son una fuente pura de nuestro derecho público aceptado por y para la República, porque ellas no fueron sino la manifestación de la idea monárquica que la facción iturbidista quiso explorar en provecho de sus aspiraciones personales, sin cuidarse del verdadero y legítimo interés del país. Y esto dio lugar a que el 5 de diciembre del mismo año se proclamara la reinstalación del Congreso constituyente disuelto por Iturbide, y a que se pronunciara contra el imperio la guarnición de Veracruz capitaneada por dos

generales que la República proclamó después beneméritos de la Patria (Antonio López de Santa-Anna y Guadalupe Victoria). Las tropas que se destacaron para sofocar el levantamiento expidieron, a su vez, el llamado "Plan de Casa Mata", en el que propugnaron dicha reinstalación y la reivindicación de la soberanía a favor de la nación. Iturbide tuvo que acceder a esta coactiva petición en marzo de 1823 y siendo insostenible su situación política pues por un lado tenía en su contra al Congreso y, por otro, a los pronunciados del Plan de Casa Mata, se vio constreñido a abdicar el 19 del citado mes y año. El Congreso consideró el 8 de abril que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del imperio. Por decreto de la misma fecha, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como la acomodase.

La reinstalación del Congreso no produjo los frutos apetecidos por el Plan de Casa Mata y en su lugar se estableció uno nuevo, reunido el 5 de noviembre de 1823, y en cuyo seno prevaleció la idea federalista, habiendo expedido el 31 de enero 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente directo e inmediato de la Constitución Federal de 4 de octubre de ese mismo año. En ambos documentos se adoptó el sistema bicamaral, depositándose el poder legislativo en una Cámara de Diputados (representativa del pueblo de la nación) y en el Senado (representación de los Estados) como integrantes del Congreso General (artículos 10 y 7, respectivamente).

El sistema bicamaral se implantó en los Estados Unidos de América a ejemplo del parlamento inglés que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra. Opera, como su nombre lo indica, a través de dos cámaras, una de representantes o

diputados y que suele llamarse "Cámara baja", y otra denominada Senado o "Cámara alta", las cuales, en el régimen jurídico británico, corresponden a la de los comunes y a la de los lores, respectivamente. La Cámara de representantes o diputados se integra por un número determinado de individuos según la densidad demográfica o población de un país, y el Senado se compone orgánicamente con la representación igualitaria de los Estados miembros de un sistema federal. En la Constitución de 1824 se adoptaron estas bases de integración de ambas cámaras, siendo los diputados de elección popular directa por los ciudadanos y de acuerdo con la población (artículos 8 y 10), en tanto que los senadores, dos por cada Estado, eran acreditados por las legislaturas correspondientes "a mayoría absoluta de votos".

La división del organismo legislativo en dos cámaras responde a exigencias de tipo político y su operatividad práctica genera saludables ventajas en aquellos regímenes llamados congresionales, en que la hegemonía la tiene el legislador frente al ejecutivo. Es por ello por lo que la implantación del senado en la Constitución de 1824 no tuvo ninguna justificación real, ya que el órgano legislativo estaba muy lejos de adquirir hegemonía frente al ejecutivo, el cual, según lo revela nuestra historia, ha sido casi siempre el poder fuerte, circunstancia que ha dado la tónica de régimen presidencialista a los diferentes sistemas constitucionales y políticos en que se ha organizado México, salvo excepciones muy contadas.

Por otra parte, aunque el poder legislativo como función de creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales (leyes) se depositó por la Constitución de 24 en un Congreso General (artículo 7), el Presidente de la República, a quien se encomendó el ejercicio del Poder Ejecutivo, no dejó de tener injerencia en la elaboración normativa, pues, por un lado, se le otorgó la facultad de formular iniciativas de ley el veto (artículos. 52, inciso I y 55), y, por el otro, se le

concedió la potestad reglamentaria (artículo 110, frac. II), la cual, atendiendo a su naturaleza intrínseca o material, importa un verdadero poder legislativo, ya que los reglamentos se componen con auténticas normas jurídicas que presenta los atributos antes anotados.

También en la Constitución centralista de 1836 se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al congreso general incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto (Arts. 26, frac. I y 35 de la Tercera Ley).

La primera de ellas también podían desempeñar las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (Arts. 26, frac. II y III).

El bicamatismo se reiteró en los Proyectos mayoritarios y minoritarios que los grupos respectivos de la "comisión de Constitución" redactaron en el año de 1842 con motivo del Congreso Constituyente convocado por Santa-Anna en diciembre de 1841 y que debía quedar instalado en junio siguiente. Como es sabido, dicho congreso no pudo discutir tales proyectos, porque por decreto expedido el 19 de diciembre 1842 por Nicolás Bravo, a la sazón Presidente de la República merced a la "designación" que en su favor hizo su Alteza Serenísima, se nombró una Junta de Notables "compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo", encargada de formar las bases para organizar a la nación. En estas Bases, expedidas en el año de 1843, se dio mayor injerencia a los departamentos en la composición del congreso general, pues por lo que respecta a los diputados, éstos serían elegibles uno por cada setenta mil habitantes de su correspondiente

población, sin que ninguno dejara de tener un diputado en el caso de que su densidad demográfica no alcanzara ese número; y por lo que atañe al Senado, las dos terceras partes de sus miembros componentes procedían de la elección de las asambleas departamentales y el resto de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte y del Presidente de la República (artículos 26 y 32). En la actividad legislativa se conservó la facultad de iniciar leyes a favor del Ejecutivo, de los diputados y de las asambleas departamentales en cualquier materia, así como de la Suprema Corte únicamente en lo relativo a la administración de justicia (artículo 53) y el veto presidencial (artículo 86, frac. XX).

En el Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de 1846 se desconoció el régimen central dentro del que se había organizado teóricamente al país desde 1836, propugnándose el restablecimiento del sistema federal y la formación de un nuevo congreso constituyente. Este quedó instalado el 6 de diciembre del mismo año y el 18 de mayo de 1847 expidió el Acta de Reformas que, con las modificaciones que la experiencia y la realidad política impusieron como necesarias, restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Dentro del bicammarismo que ésta instituyó se destacó la trascendencia del Senado, a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que don Mariano Otero, en su sustancioso "voto" de 5 de abril, había sugerido. Hasta entonces, ninguno de nuestros políticos y juristas se había ocupado en trazar el papel que dentro de un régimen de frenos y contrapesos desempeña el Senado ni en razonar la manera como éste debiera integrarse.

La concepción oterista del órgano legislativo que se reflejó en el Acta de Reforma puede sintetizarse en los siguientes rasgos generales:

1) Ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles; 2) Renovación parcial periódica del

Senado; y 3) Establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador.

El sistema bicameral que se implantó en todos los ordenamientos que hemos reseñado se rechazó en el Proyecto de Constitución elaborado por la comisión que designó el Congreso Constituyente de 1856-57. La supresión del Senado y el depósito del poder legislativo federal en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión" fue una de las cuestiones que con mayor vehemencia y apasionamiento se debatieron. Inclusive, entre los miembros de la comisión no hubo unanimidad en cuanto a dichos tópicos.

#### **4.3.1. EL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas "leyes" en sentido material. El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (Art. 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, según hemos afirmado no le compete alternar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

La Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales

ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión consisten en las atribuciones que a 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 el carácter formal de tales.

Ahora bien, el conjunto de las mencionadas facultades integra la competencia legislativa del Congreso de la Unión. Esta competencia puede ser abierta o cerrada, es decir, enunciativa o limitada. Es abierta o enunciativa cuando dicho organismo actúa como legislatura del Distrito Federal, y cerrada o limitada en el caso de que funja como legislatura federal o nacional, esto es, para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 constitucional, clásico en los regímenes federativos y que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los Estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión, a título de cuerpo legislativo federal, solo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución, y como legislatura del Distrito Federal, en todas aquellas que, por exclusión, no están previas constitucionalmente por modo explícito.

## **EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO LEGISLATURA LOCAL.**

Mediante reforma constitucional publicada el 21 de agosto de 1996 se suprimió la fracción VI del invocado artículo 73. Dicho texto daba la facultad al

citado Congreso "Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes". Actualmente aprueba el endeudamiento que cada año realiza el Distrito Federal, dicta disposiciones de buen funcionamiento de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal, también en el caso de remoción del Jefe de Gobierno, la Cámara de Senadores nombra el sustituto a propuesta del Presidente de la República.

## **EL CONGRESO DE LA UNION COMO LEGISLATURA FEDERAL.**

Como órgano de la Federación, el Congreso de la Unión tiene una competencia cerrada o limitativa, ya que, de acuerdo con el principio que se ha invocado, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Esta competencia se contiene primordialmente, no exclusivamente, en el artículo 73, la cual, se refiere al ámbito tributario y a esferas de normación no tributarias.

## **COMPETENCIA TRIBUTARIA.**

Esta competencia se establece en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 constitucional que disponen:

" El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" y XXIX: Para establecer contribuciones: 1. Sobre comercio exterior; 2. Sobre el aprovechamiento y exportación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; 3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 5 Especiales sobre: a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados de petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza. La misma fracción XXIX previene que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine” y que “Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Las disposiciones constitucionales transcritas plantean el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII sólo debe ejercitarse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera otras no incluidas en ella. Esta última hipótesis origina el fenómeno que se conoce como “doble tributación”, en el sentido de que alguna materia, no comprendida en la fracción XXIX, es susceptible de gravarse tanto por la legislación federal como por la de los Estados. La atribución que estriba en “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto” consignada en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, permite al Congreso federal decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe efectuar la Federación para la atención de los múltiples servicios y necesidades públicos a cargo de sus diferentes órganos, siendo inconcuso que, sin dicha permisión, la actividad económica y financiera del Estado federal sería imposible, actividad que no puede sujetarse a la interpretación rigorista y aislada del consabido principio. Las entidades federativas, como es bien sabido, tienen sus correspondientes presupuestos de egresos públicos y obviamente para cubrirlos sus respectivas legislaturas tienen la necesidad de expedir leyes tendientes a este objetivo y las cuales pueden gravar las mismas materias sobre las que ya exista una tributación federal.

Las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar en materia tributaria y la concurrencia legislativa en la misma materia entre dicho organismo federal y las legislaturas locales. Así, sólo la legislación federal puede normar, a través de diversos aspectos fiscales -impuestos, derechos, productos y aprovechamientos-, las siguientes actividades y fuentes económicas: 1. Comercio exterior; 2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; 3. Instituciones de crédito y de seguros; 4. Servicios públicos concesionados o explotados por la Federación; 5. Energía eléctrica; 6; producción y consumo de tabacos labrados; 7. Gasolina y otros productos derivados del petróleo; 8. Cerillos y fósforos; 9. aguamiel y productos de su fermentación; 10. explotación forestal y 11. Producción y consumo de cerveza. Además de estas esferas de tributación que señala la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, también existe la mencionada exclusividad legislativa a favor del Congreso de la Unión, las fuentes gravables sean las actividades económicas sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos, materias que la fracción X de dicho precepto considera normables por leyes federales aunque no desde el punto de vista tributario.

Por otra parte, opera la concurrencia legislativa entre la Federación y los Estados sobre cualquier actividad o fuente económica distinta de las enumeradas, teniendo las entidades federativas en este caso las prohibiciones a que se refieren los artículos 117 y 118 de la Constitución en relación con actos específicos que puedan incidir en los ámbitos donde es factible la legislación concurrente.

El Congreso de la Unión, en su carácter de legislatura para el Distrito Federal, se encuentra en la misma situación constitucional que los órganos

legislativos de los Estados en lo que a la materia tributaria concierne, o sea, que respecto de esta entidad federativa no puede expedir leyes que atañan a las actividades y fuentes económicas en que goza de facultades exclusivas para legislar en toda la República.

La competencia legislativa se establece mediante la enumeración de las facultades legislativas con que la Constitución inviste al Congreso de la Unión, principalmente, mas no exclusivamente, a través de su artículo 73.

Conforme a la fracción VIII de este precepto, la facultad respectiva estriba en “dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación”, en “aprobar esos mismos empréstitos” en “reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. Como fácilmente puede observarse, dicha facultad sólo es legislativa en lo que concierne al establecimiento de las citadas bases, toda vez que ésta deben ser generales y abstractas sin contraerse a un empréstito determinado, en cuyo caso así sería de indole administrativa, como lo son las que el mencionado Congreso desempeña en lo que atañe a la aprobación, reconocimiento y órdenes de pago de los créditos a cargo de la nación.

Según la fracción IX del artículo 73 constitucional, la facultad del Congreso de la Unión consiste en “impedir que el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones”, misma que evidentemente debe ejercerse mediante la expedición de aquellos ordenamientos legales que tiendan a eliminar cualquier obstáculo en el desarrollo de las actividades comerciales que se realicen por personas físicas o morales entre dos o más entidades federativas.

Una importante facultad legislativa del Congreso Federal se prevé en la fracción X del invocado artículo 73 constitucional atendiendo a las materias sobre

las que se ejerce y que se vinculan estrechamente con destacados aspectos de la vida socioeconómica del país. Tales materias se relacionan con los hidrocarburos (gas natural y petróleo), la minería, la industria cinematográfica, el comercio, los juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Entre las diferentes facultades legislativas que el artículo 73 constitucional otorga al Congreso de la Unión destacan las que consisten en normar las materias de "nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república" (fracción XVI). Es perfectamente lógico y natural que estas materias formen parte del ámbito competencial de dicho Congreso, pues evidentemente tienen el carácter de nacionales, en el sentido de que es el estado federal mexicano mismo el que tiene interés directo en ellas. Tratándose de la salubridad pública, nuestra Constitución establece la concurrencia entre el Congreso Federal y las legislativas de los Estados. En efecto, la fracción XVI de su artículo 73 se refiere a la salubridad general de la República, es decir, de toda la nación mexicana y no de ninguna entidad federativa en particular. Consiguientemente, cuando se trata de cuestiones o problemas que afectan a dicho ramo administrativo, es el Congreso de la Unión el que tiene facultades para dictar las leyes respectivas; pero cuando dichas cuestiones o problemas incidan dentro del ámbito de algún Estado, es éste el que, de conformidad con el artículo 124 constitucional, puede expedir la legislación correspondiente sin invadir la esfera competencial legislativa federal.

La órbita competencial del Congreso de la Unión no se agota con materias de normación general que señala el artículo 73 constitucional, pues la Ley Fundamental en disposiciones varias le otorga otras facultades para expedir leyes. Así al declarar, en su artículo 27 que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de

imponer a la propiedad privada las modalidades que dicten el interés público”, esta imposición se debe realizar a través de leyes que elabore el citado Congreso, pues equivaliendo el concepto de “Nación” al de “pueblo mexicano”, este organismo es su representante en lo que al ejercicio de tal facultad atañe. Además dentro de nuestro orden constitucional no puede administrarse que la imposición de modalidades a la propiedad privada incumba al Presidente de la República, ya que este acto, al entrañar la privación total o parcial o la afectación de dicha propiedad, sólo puede autorizarse por leyes en sentido formal y material, es decir, por normas generales, abstractas e impersonales provenientes del órgano legislativo.

Dentro de la situación de emergencia que provee el artículo 29 constitucional descubrimos otra facultad legislativa del Congreso de la Unión, ya que sólo con su aprobación el Presidente de la República puede decretar la suspensión de garantías. En otros términos, aunque la mencionada suspensión compete al Presidente de la República, no puede ordenarse sin la aprobación previa del Congreso de la Unión y este organismo, al otorgarla, expide un “decreto” que sustancial y formalmente es una “ley, facultando al Ejecutivo Federal para suspender garantías y consignando en él las modalidades a que debe ceñirse este acto, ya que puede conceder “la autorización que estime necesarias” para que el aludido funcionario “haga frente a la situación” comprendiéndose en ellas, además el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar.

Estas facultades son también susceptibles de atribuirse por el Congreso de la Unión en los casos contemplados por el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, según lo declara el artículo 49 de la Ley Suprema. referente a la facultad privativa de la Federación de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el país, así como la reglamentación, prohibición, de la circulación de las mismas; además el Congreso de la Unión podrá

facultar al Poder Ejecutivo, para que aumenten; disminuye o suprima las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, sometiendo cada año al Congreso, la aprobación al uso que hubiese hecho de dicha facultad. Su otorgamiento cristaliza igualmente en una ley, ya que se manifiesta en el señalamiento de las materias generales sobre el Ejecutivo Federal puede dictar leyes en uso de tales facultades y de las modalidades, también generales, a las que deben someterse.

Una facultad legislativa de gran trascendencia con que está investido el Congreso de la Unión y que no se traduce en la creación de leyes ordinarias o secundarias es la consistente en reforma y adicionar la Constitución, prevista en su artículo 135. Esta facultad requiere necesariamente la colaboración de las legislaturas de los Estados, en el sentido de que la mayoría de ellas apruebe las reformas o adiciones que el citado organismo acuerde, condición que expresa lo que en la doctrina se conoce como principio de rigidez constitucional.

En materia educativa, el Congreso de la Unión puede expedir leyes con vigencia en toda la República con el fin de coordinar la educación, distribuyendo la función social respectiva entre la Federación, los Estados y los Municipios, fijando "las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público" y señalando "las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan" (Art. 3 Const., frac. VIII). Dicha facultad legislativa se extiende hacia el establecimiento y organización en todo el país de "escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de

los habitantes de la Nación" así como para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. (Art. 73 const., frac. XXV).

La cuestión expropiatoria también es susceptible de legislarse por el mencionado Congreso en su carácter de órgano legislativo federal, ya que la Constitución le otorga competencia para determinar los casos "en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada" (Art. 27, frac. VI, párrafo segundo).

Tratándose de la tipificación de delitos o faltas oficiales que puedan cometer los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, también el Congreso de la Unión tiene facultad expresa consignada en el Título Cuarto de la Constitución.

Por lo que respecta a la campaña contra el alcoholismo, existe una colaboración entre el mencionado órgano legislativo federal y las legislaturas de los Estados, pudiendo ambos expedir las leyes pertinentes a objeto de realizar esa labor de profilaxis social.

El artículo 121 constitucional previene que "En cada Estado se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros; y como este terminante mandamiento implica una cuestión que interesa a las entidades federativas, es lógico que el mismo precepto establezca que corresponde a dicho Congreso prescribir mediante leyes generales la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y su eficacia, conforme a las bases que consigna.

Por lo que concierne a la legislación del trabajo, su expedición incumbe al Congreso Federal desde septiembre de 1929, pues con anterioridad la normación

laboral correspondía tanto a este órgano como a las legislaturas de los Estados, y su aplicación atañe respectivamente a las autoridades federales o locales, tratándose de empresas o ramos conceptuales como federales o de carácter local, según se advierte de fracción XXXI del artículo 123 constitucional.

En materia de culto religioso y disciplina externa, sólo el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar, pues las legislaturas de los Estados únicamente pueden. Debe recordarse que la facultad a que nos referimos no puede ejercitarse al extremo de establecer o prohibir religión alguna (ídem), disposición que se justifica, por una parte, atendiendo al principio de la separación entre las iglesias y el Estado, y por la otra, a la libertad religiosa que como garantía constitucional para todo gobernado se consagra en el artículo 24 de nuestra Ley Suprema.

En cuanto a los bienes inmuebles “destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común”(fuerzas, cuarteles, almacenes de depósito, etc.), su régimen jurídico debe establecerse por la legislación federal y están sujetos “a la jurisdicción de los Poderes Federales” (Art. 132).

#### **FACULTADES EN RELACION CON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

En febrero de 1976 se adicionó el artículo 73 constitucional con la fracción XXIX-C, a efecto de otorgar facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia demográfica. La disposición adicionada establece que en esta materia las leyes que expida dicho organismo legislativo federal tenderán a lograr “la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la propia Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo

tercero del artículo 27 y de conformidad con la fracción IV y V del artículo 115 de esta Constitución”. Es imprescindible demarcar el alcance de dicha facultad legislativa atendiendo a que su extensión está directamente vinculada a lo que prevé el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, el cual también se adicionó simultáneamente con el 73.

Conforme a dicho tercer párrafo, “la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. Los “derechos nacionales” que consigna la disposición constitucional transcrita son las siguientes:

- 1.- Decretar imprescriptiblemente las modalidades que se basen en el interés público para la propiedad privada;
- 2.- Regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación ( se entiende individualidad o colectiva) para beneficiar el interés social, mediante la distribución equitativa de la riqueza pública y su conservación;
- 3.- Lograr el desarrollo equilibrado del país;
- 4.- Obtener el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Cualesquiera de los anteriores objetivos se pueden conseguir a través de “medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de

ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

La materia concerniente a los asentamientos humanos se ha federalizado por las reformas introducidas al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, ya que se consideró mediante ellas, que para los fines que dicho párrafo establece y cuya consecución atribuye a la Nación, se deberán dictar las medidas necesarias para ordenar dichos asentamientos y “establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Conforme al artículo 124 constitucional, el Congreso de la Unión debe tener facultades expresas para legislar consagradas en el Código fundamental, gozando las legislaturas de los Estados de competencia legislativa reservada , es decir, para expedir leyes en todas aquellas materias que no integren la órbita competencial de dicho Congreso.

Las consideraciones que acabamos de formular llevan a la conclusión de que la facultad prevista en la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional a favor del Congreso de la Unión, consiste en que este órgano legislativo federal, en las leyes que expida sobre asentamientos humanos, debe prever las normas y criterios generales para la realización de los objetivos que consigna el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución y para la adopción de los medios tendientes a lograrlos, de tal manera que dichas normas, criterios y medios los apliquen las autoridades de la Federación, las de los Estados y las municipales dentro de su correspondiente esfera competencial demarcada tanto en la Ley Fundamental del país como en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Se infiere de lo anteriormente expuesto que el Congreso de la Unión, con motivo del ejercicio de la referida facultad, no puede autorizar a las legislaturas locales y mucho menos a los ayuntamientos municipales para dictar leyes o disposiciones de carácter abstracto, general e impersonal sobre asentamientos humanos, pues tal autorización no está comprendida dentro de la atribución congresional que aludimos.

Por otra parte, si la realización de los objetivos que prevé el párrafo tercero del artículo 27 constitucional exige la imposición de modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público o social, la facultad impositiva correspondiente sólo pertenece al Congreso de la Unión como representante de la nación.

Así el Congreso de la Unión, en el desempeño de dicha facultad, debe fijar los criterios y las reglas generales según las cuales las autoridades federales, las de los Estados y las de los municipios puedan decretar, respecto de bienes inmuebles concretos y específicos, los usos, provisiones, reservas y destinos dentro de su correspondiente ámbito competencial, ajustándose a las prescripciones contenidas en la legislación federal que reglamente el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución.

## **FACULTAD LEGISLATIVA DE AUTOESTRUCTURACIÓN**

Proveniente de la iniciativa presidencial de octubre de 1977, se practicó una importante adición del artículo 70 constitucional para que el Congreso de la Unión expida su propia ley orgánica, determinando “las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”.

## **FACULTADES EN MATERIA ECONÓMICA**

Las mencionadas facultades habilitan a dicho Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; y para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (Frac. XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F).

## **FACULTADES EN MATERIA ECOLÓGICA.**

Al respecto, la fracción XXIX-G del multicitado precepto constitucional dispone que el Congreso de la Unión puede expedir leyes "que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

## **FACULTADES EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.**

Dicho Congreso , conforme a ellas, puede emitir leyes que instituyan "tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". (Art 73, frac XXIX h).

## FACULTADES IMPLÍCITAS

Hemos aseverado que, conforme al principio contenido en el artículo 124 constitucional, las facultades legislativas del Congreso de la Unión como órgano de la Federación tiene que estar expresamente establecidas en la Constitución, es decir, que sin facultades expresas no puede expedir leyes con imperio normativo en toda la República. Ahora bien, la fracción XXX del artículo 73 prevé lo que suele denominarse “facultades implícitas” del citado Congreso, en el sentido de que está capacitado para expedir “todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas” todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los poderes de la Unión.

Las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema a favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal. Las leyes que en el desempeño de la autorización que otorga la invocada disposición de la Constitución al mencionado Congreso no son sino normas reguladoras de tales facultades expresas, sin la cuales constitucionalmente no debe expedirse, pues entrañan el antecedente o presupuesto ineludibles para su validez jurídica.

El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues merced a ellas no sólo pueden expedir leyes que tiendan hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema a favor de los órganos administrativos y judiciales federales. De ello se infiere que toda facultad u obligación que pertenezca a dichos órganos puede ser materia de normación por el citado Congreso mediante leyes federales.

## **CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES.**

El Congreso de la Unión no tiene ninguna facultad expresa para crear entidades paraestatales salvo para establecer casas de moneda (Frac. XVIII del Art. 73 const.), instituciones educativas (frac. XXV idem), el organismo público descentralizado llamados "Petróleos Mexicanos" (Art. 27; párrafo sexto) y el banco único de emisión de billetes e instituciones de correos, telégrafos y radio-telegrafía (Art. 28 const.) y demás organismos y empresas que el Estado requiera para desarrollar la rectoría económica a que se refieren los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

En lo que concierne a sus facultades implícitas el citado cuerpo legislativo puede expedir normas creativas entidades paraestatales cuyo objeto estribe en realizar las actividades que el artículo 27 de la Constitución adscribe directamente a la nación o al Poder Ejecutivo Federal. Del ámbito legislativo del aludido Congreso formado por sus facultades expresas e implícita, deben segregarse los casos en que las actividades económicas pertenezcan a las esferas de los gobernados, demarcada por la libertad de trabajo prevista en el artículo 5 constitucional. En otras palabras, hay ámbitos económicos en los que el Estado es factor actuante y existen órbitas en las que las conductas económicas pertenecen a los particulares. En lo que a estas órbitas atañe, el Congreso de la Unión carece de facultades expresas e implícitas para implantar entidades que compitan con los gobernados en diversas actividades económicas, no obstante que la regulación de estas sea de su incumbencia en los términos del artículo 73 de la Constitución

## **FACULTADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

Respecto a las facultades político-administrativas del congreso de la Unión rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional, en cuanto sólo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal. Este ordenamiento principalmente en su artículo 73, enumera tales casos, siendo los siguientes: admisión de los nuevos estados o territorios a la unión federal, erección de los territorios en Estados, formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados por lo que atañe a límites territoriales y cuando no tengan carácter contencioso, cambio de residencia de los poderes federales, declaración de guerra, etc..

Además debe destacarse una importante función del tipo señalado con que está investido el mencionado Congreso y que estriba en erigirse en Colegio Electoral cuando falte absolutamente el Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo lo asuma, en sus respectivos casos, con el carácter de interino y provisional; según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Constitución.

Así las facultades correspondientes a favor del Congreso de la Unión desemboca en actos administrativos lato sensu, puesto que se refiere a cuestiones concretas, particulares y no contenciosas; y en el supuesto de que impliquen controversia algunos de los señalados, su resolución deja de pertenecer al citado organismo para atribuirse a la Suprema Corte en los términos del artículo 105 constitucional y siempre que susciten cualquiera de los conflictos que este precepto limitativamente señala, debiendo observarse que fuera de esta demarcación competencial, no son susceptibles de dirimirse jurisdiccionalmente. Por ende, salvo

los casos que consistan en la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (frac. III, Art. 73) y en la delimitación territorial entre las entidades federativas (frac. IV.), los demás rebasan todo el control jurisdiccional, ya que solamente los dos mencionados pueden suscitar controversias entre la Federación y los Estados o entre estas mismas entidades.

## **FACULTADES POLÍTICO-JURISDICCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

El juicio político en que las dos intervienen debe referirse a los delitos oficiales, o sea, a aquellos en que incurran los altos funcionarios de la Federación durante el desempeño de su cargo o comisión pública, ya que por lo que concierne a los delitos del orden común que puedan cometer, compete a la Cámara de Diputados la decisión sobre si ha lugar o no a proceder contra el acusado, para que, en caso, afirmativo, sea la voluntad judicial que corresponda la que lo juzgue en definitiva, decisión que se conoce con el nombre de "desafuero".

En el caso de algún delito oficial, la Cámara de Diputados debe formular la acusación contra el alto funcionario de que se trate, incumbiendo al Senado erigirse en Gran Jurado para declarar si el acusado es o no culpable, oyéndolo previamente en defensa y practicando las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. Si la declaración fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto e inhabilitado para "desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

#### 4.3.2 LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

La representación política es una figura esencial de los regímenes democráticos, en los que se supone el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse validamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución.

Tradicionalmente en los regímenes democráticos y en todos los países que los han adoptado, se considera a la Cámara de Diputados o de Representantes o Parlamento como un organismo que ostenta la representación popular en el desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le encomiendan, en especial la legislativa. El citado organismo cobra gran importancia en los sistemas unicamerales, ya que en la dirección y decisión de los asuntos nacionales es el único cuerpo legislativo, sin que ningún otro, como el Senado, le haga contrapeso, desvirtuando, modificando o neutralizando sus determinaciones.

La integración de la Cámara de Diputados o parlamento puede obedecer a dos tipos de representación política, a saber la mayoritaria y la proporcional. La primera de ellas se funda en que el candidato se convierte en diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votados en las elecciones respectivas. En la representación proporcional tienen acceso a la cámara o parlamento no sólo los candidatos que hayan logrado la votación mayoritaria, sino también los que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente.

Es muy importante hacer la observación de que en los sistemas donde opera la elección de diputados por mayoría de votos sólo existen las curules o escaños en la cámara respectiva que ocupen o vayan a ocupar los mayoritariamente electos. En efecto, si por cada número de habitantes y dentro de un distrito determinado únicamente es elegible por mayoría un diputado, existe la imposibilidad de que funcione la representación proporcional, porque en tal caso sólo habrá un escaño o curul para ese distrito. Por el contrario, el sistema de la representación proporcional requiere cuando menos dos escaños o curules para un solo distrito electoral, es decir, uno que ocupe el candidato que obtenga la mayoría de votos y otro que deba designarse al sujeto que logre la votación minoritaria.

La representación proporcional tiende a evitar la marginación de importantes grupos políticos fuera del seno de dicha cámara, eliminando las desigualdades e injusticias en que incurre, por su misma naturaleza, el sistema de la elección mayoritaria.

## **LA COMPOSICION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

Este órgano, integrante del Congreso de la Unión con el Senado dentro del sistema bicamaral adoptado por nuestra por nuestra Constitución (Art. 50), suele recibir también las denominaciones de “cámara popular” o “cámara baja” por una especie de imitación extralógica de regímenes extranjeros en los que, como el inglés, representa a las clases populares, a diferencia de la llamada “cámara alta” compuesta por representantes de la aristocracia o la nobleza.

La Cámara de Diputados esta integrada por trescientos distritos uninominales, conforme al artículo 53 Constitucional, la demarcación de los trescientos distritos, será conforme a lo que resulte de dividir la población total del

país entre los distritos señalados entre uno, "teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría".

Y los diputados de representación proporcional será de doscientos el número de diputados elegibles según dicha representación (art. 52 const.) y en lo que concierne a las reglas rectoras de la elección respectiva, introdujo importantes modificaciones al sistema anterior, variando el artículo 54 de la Constitución.

Para ser diputado se tiene que observar los siguientes requisitos: 1.- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; 2.- tener veintiún años cumplidos al día de la elección; 3.- ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores al día de la elección, para poder figurar en las listas plurinominales se requiere: ser originario de la entidad federativa en que se desee competir, o ser vecino de ella con residencia efectiva de seis meses anteriores a la elección, la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; 4.- no pertenecer al ejército, policía o gendarmería rural, por lo menos noventa días antes del día de la elección; 5.- no ser Secretario, Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amén que los primeros se separen definitivamente noventa días antes de la elección y dos años, en caso, de los Ministros; 6.- no ser ministro de algún culto religioso y 7.- los diputados y senadores no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, ni como suplentes.

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Dentro del sistema bicamaral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya

que toda ley debe ser expedida por el Congreso de Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y en su caso específico político-jurisdiccionales.

- a) Dentro del primer tipo se comprenden en expedir el Bando solemne para dar a conocer a toda la República, la declaración de Presidente electo que realice el Tribunal Federal Electoral (Art. 74, frac. I) y en vigilar, por medio de una comisión de diputados que designe, el desempeño de las funciones de la contaduría mayor y en nombrar a los jefes y empleados de ésta (ídem, fracs. II y III).
  
- b) Una facultad exclusiva muy importante de dicha Cámara concierne a la materia relativa a las finanzas públicas. Tal facultad, a que se refiere la fracción IV del citado artículo 74, consiste en "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos". También dicha Cámara debe revisar la cuenta pública del año anterior que le envíe el Ejecutivo Federal, según lo establece la misma disposición constitucional.

Las dos facultades que se acaban de enunciar revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior.

Para garantizar el oportuno desempeño de las mismas, la propia fracción IV del artículo 74 de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así se obliga al

Presidente de la República a presentar ante la Cámara las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día quince del mes de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre en el caso de que asuman el cargo el día 1º. del mismo mes, a efecto de que con cierto desahogo se puedan discutir y revisar.

También dicha disposición constitucional impone a los Secretarios del Despacho con cuyos ramos se relacionen dichas iniciativas y proyectos, la obligación de comparecer ante la Cámara para producir la información pertinente.

La misma fracción IV del invocado artículo 74 prohíbe la existencia de "partidas secretas" que no se consideran necesarias, debiéndose emplear en este último caso por los mencionados Secretarios del despacho "por acuerdo escrito del presidente de la República".

La facultad revisora de la cuenta pública tiene por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha dejado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. A este respecto, debe recordarse que como dependencia directa de la Cámara de Diputados existe la Contaduría Mayor de Hacienda actualmente se denomina la entidad de fiscalización superior de la Federación, a la que la misma disposición constitucional le otorga la importante facultad de realizar el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si "aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

Además, que para que el examen de la cuenta pública se realice con la debida oportunidad por la Contaduría Mayor de Hacienda (entidad de fiscalización superior de la Federación), el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 74 tantas veces señalado, constriñe al Presidente para presentarla a la Cámara de Diputados "dentro de los diez primeros días del mes de junio" de cada año.

Por último, el plazo de que dispone el Ejecutivo Federal para presentar las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de gastos y que fenece, el quince de noviembre de cada año, o hasta el 15 de diciembre en el supuesto del artículo 83 Constitucional., sólo puede ampliarse "cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven" prevenciones que también rigen tratándose de la presentación de la cuenta pública.

Conforme a Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, se crea la entidad de fiscalización superior de la federación que iniciará sus funciones el primero de enero del año dos mil, dicha entidad revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000, conforma a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del Decreto.

En el citado decreto se menciona que "las referencias que se hacen en dichas disposiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación". Asimismo, en tanto no empiece a ejercer las atribuciones referidas en el multicitado Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda lo continuará haciendo, respecto a la fracción IV del artículo 74 Constitucional

El titular de la Contaduría Mayor de Hacienda será el encargado de la entidad de fiscalización superior de la Federación hasta el 31 de diciembre del 2001, pudiendo ser ratificado, para continuar en el encargo, hasta completar el periodo de ocho años, conforme al artículo 79 Constitucional. Será designado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, teniendo la posibilidad de repetir en el cargo por segunda vez. Los requisitos de elegibilidad son los mismos, que se estipulan para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 95 Constitucional.

Cabe resaltar que dicho organismo tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, artículo 79 de la Constitución.

Dentro de sus funciones se destaca, artículo 79 Constitucional: fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos públicos y los Federales otorgados a las entidades federativas; entregara el informe de revisión de la cuenta pública, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente; investigar los actos y omisiones que impliquen alguna irregularidad en el manejo de los fondos y recursos públicos; determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias y promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, conforme al Título Cuarto de la Constitución.

c) Las facultades exclusivas de carácter político-jurisdiccional con que está investida esta Cámara son acusatorias, de desafuero y destitutorias. En el primer caso, corresponde al mencionado órgano formular acusaciones ante el Senado

por delitos oficiales que cometan los altos funcionarios del Estado, y en el segundo, le compete erigirse en gran jurado para determinar si contra éstos ha lugar o no a proceder por delitos del orden común (Art. 74, frac. V).

- d) La Cámara de Diputados no sólo tiene las facultades exclusivas previstas en el artículo 74 constitucional, sino que goza de “las demás que le confiere expresamente la Constitución (frac. VIII).

#### **4.3.3 CAMARA DE SENADORES. EL SENADO**

El senado tiene, como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representan, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente. Así el artículo 56 constitucional dispone que la Cámara de senadores se compondrá de ciento veintiocho senadores, elegidos por cada Estado y en el Distrito Federal, dos por votación de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, y los treinta y dos senadores restantes elegidos por el principio de representación proporcional. La Cámara se renovará en su totalidad cada seis años.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente, los requisitos que se exigen para poder ser senador, son los mismos que se exigen para poder ser diputado, con excepción de la edad que es de veinticinco años cumplidos al día de la elección.

Caracterizándose el régimen federal, entre otros atributos por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional principalmente por lo

que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman, el Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualación político-jurídica entre ellas. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del organismo legislativo nacional, como sucede en los sistemas unicamarales, pues existiendo sólo un órgano legislador, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, de los Estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población.

## **SUS FACULTADES EXCLUSIVAS**

Conforme al artículo 76 Constitucional, tenemos las siguientes:

1.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras (frac. I). Esta facultad se corrobora por el artículo 133 de la Constitución, el cual inviste a los tratados internacionales que con aprobación de dicho órgano concerte el Ejecutivo Federal, con el carácter de normas supremas de la nación, pero siempre que no estén en desacuerdo con la Constitución misma.

2.- También en materia de relaciones internacionales el senado tiene la facultad de "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 corresponde rindan al Congreso.

3.- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales,

empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores de Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (frac. II). Esta facultad concuerda con la que dicho funcionario tiene conforme a las fracciones II y III del artículo 89 constitucional, debiendo subrayarse que tratándose de la designación de cargos públicos diversos de los mencionados, no se requiere la ratificación del senado, pues el Presidente puede hacerla sin ella.

4.- Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera 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 (frac. III). Esta facultad del senado importa una limitación a la potestad que tiene el citado alto funcionario para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea conforme a la fracción VI del artículo 89 constitucional, ya que sin la autorización de dicho órgano no puede enviar fuera de la República a las tropas mexicanas. Así mismo, implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional, pues el presidente, sin la venia senatorial, no sólo no puede permitir el tránsito de fuerzas extranjeras por tierras mexicanas, sino que ésta obligado a expelerlas en caso de que ya hubiesen penetrado a ellas o de que permanezcan en aguas nacionales por más del plazo antes señalado.

5.- Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria (frac. IV). Así el senado puede dar su consentimiento en los términos que tal disposición indica, se supone que los Estados deben tener "una guardia nacional", supuesto que corrobora el artículo 31, fracción III, de la Constitución, al establecer que es obligación de todo mexicano alistarse y servir en ella. Por su parte los Estados de la Federación no pueden tener en ningún tiempo

tropas permanentes ni buques de guerra, sin consentimiento del Congreso de la Unión (Art. 117 constitucional, frac. II). Una de la finalidades tanto de la guardia nacional como del ejército, consiste en mantener la seguridad pública, en el ámbito donde este objeto se realiza varía en uno y en otro caso, pues la guardia nacional es la fuerza organizada que para conseguirlo dentro de su respectivo territorio crean los Estados, mientras que el ejército lo cumple en toda la órbita espacial de la República.

6.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional (frac. V). Esta facultad suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella no incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido.

Ahora bien, ante esta situación fáctica, el senado simplemente declara que, para establecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado de que se trate, nombramiento que se sujeta a las reglas consignadas en la fracción V del artículo 76 constitucional. Persona que surgirá de una terna propuesta por el Presidente, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros y en su caso de la Comisión Permanente.

7.- 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 hayan interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas (frac. Vi). Tratándose de los conflictos entre los poderes de un Estado, el senado actuaría sin sujetarse a ninguna ley, sino al criterio y sensibilidad políticos de sus componentes, lo que está expresamente excluido por la fracción VI

del artículo 76 de la Constitución, ya que, como lo manda ésta, la resolución que en tal caso dicte dicho órgano deberá pronunciarse conforme a las prescripciones de la misma Ley suprema y de la del Estado correspondiente.

8.- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio público de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 constitucional (frac. VII). Esta facultad no la puede ejercitar el senado sin la acusación previa de la Cámara de Diputados. Por consiguiente, entre ambos órganos existe una colaboración necesaria, semejante a la que opera tratándose de la función legislativa propiamente dicha. Esta razón nos ha impulsado a sostener que la facultad de que tratamos y la acusación que incumbe a dicha Cámara sólo implican en sentido propio facultades exclusivas de uno y otro órgano separadamente consideradas. Por tal motivo, entrañando la acusación y la decisión en los casos de delitos oficiales que cometan los altos funcionarios federales dos actos estrecha e indisolublemente vinculados en que se manifiestan la función político-jurisdiccional, hemos atribuido su desempeño integral al congreso de la Unión:

9.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte, 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 la presente dicho funcionario. (frac. VIII).

10.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos constitucionalmente. (frac. IX del art. 76).

11.- Las demás que la Constitución establezca.

## **INVIOLABILIDAD DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES.**

Se encuentra prevista en el artículo 61 Constitucional que prevé que éstos son “inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Esta disposición consagra lo que se llama fuero-inmunidad, distinto del fuero de no procesabilidad.

El fuero inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos” sin que “jamás puedan ser reconvenidos por ellas”; respecto del presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional, que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su cargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 111 de la constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Ley fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 y por lo que concierne al Presidente de la República; es decir, en esta última hipótesis, a la imposibilidad de que durante el tiempo de la gestión presidencial pueda acusarse al Jefe del Ejecutivo Federal por delitos oficiales o por los que sean diversos de la traición a la Patria y de los graves del orden común.

En el artículo 62 constitucional se establece la regla de que “ los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su cargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de las Cámaras respectivas”.

Esta prohibición debe hacerse extensiva a los organismos descentralizados que no gocen de plena autonomía y a las empresas de participación estatal, pues aunque unos y otras son entidades distintas del Estado y están dotadas de personalidad jurídica propia, sin vinculación a él es tan estrecha que desde el punto de vista funcional y económico se antojan verdaderas dependencias estatales, con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La prohibición mencionada cesa si el diputado o senador obtiene la licencia de su correspondiente Cámara para desempeñar algún cargo comprendido en ella, en cuyo caso el interesado deja de ejercitar toda función dentro del órgano legislativo a que pertenezca. La transgresión a dicha prohibición, sin la aludida licencia, se sanciona “con la pérdida del carácter de diputado o senador” (Art. 62 const. In fine).

#### **CASOS DE SESIONES CONJUNTAS.**

Dentro del sistema bicameral implantado en nuestra Comisión, cada Cámara celebra sus sesiones ordinarias separada e independientemente, dentro del lapso de duración de los dos periodos respectivos, sin que ninguna de ellas pueda prorrogarlos, teniendo el Presidente de la República la facultad de resolver lo que proceda en caso de que no lleguen al acuerdo de concluirlos antes de su fecha de fenecimiento (Art. 65 y 66)

Las sesiones extraordinarias puede celebrarse por una sola de las Cámaras o por ambas como integrantes del Congreso de la Unión, según corresponda la competencia para tratar el negocio o negocios específicos que determine la convocatoria respectiva. Ahora bien, hemos dicho que las sesiones ordinarias se realizaran por cada Cámara separada e independientemente para tratar todos los asuntos a que se refiere el artículo 65. Esta regla tiene como excepción el caso de que se trate de sesiones extraordinarias del Congreso, pues entonces éstas se celebran conjuntamente, así como en el supuesto que prevé al artículo 69 constitucional, o sea, cuando el Presidente de la República acude a la iniciación del periodo ordinario a rendir su informe sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

#### **CAMBIO DE RESIDENCIA DE LAS CÁMARAS.**

Del artículo 44 constitucional se infiere claramente que las Cámaras residen en el Distrito Federal, pudiendo, sin embargo, acordar su traslación a otro lugar, conviniendo "en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas" (Art. 68). En caso de que difieran "en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión" (idem).

#### **INTERDEPENDENCIA DE AMBAS CÁMARAS.**

Dentro del sistema bicameral existe una verdadera interdependencia entre las dos Cámaras a través de las que funciona. Por este motivo, el artículo 68 citado dispone que ninguna de ellas podrá "suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra".

Esta interdependencia, traducida en una indisoluble colaboración funcional, se revela, además, en que la labor legislativa no se puede realizar sin la concurrencia de ambas Cámaras. Salvo los casos en que cada una de ellas tiene facultades exclusivas y que no se refieren a la expedición de leyes, según dijimos, la Cámara de Diputados y el Senado actúan recíprocamente en lo que a esta importante función concierne, de acuerdo con el procedimiento de elaboración legislativa consignado en el artículo 72 constitucional.

### **TERMINOLOGIA DE LOS ACTOS DE LAS CÁMARAS.**

Conforme al artículo 70 de la Constitución, toda resolución del Congreso de la Unión, es decir, de las dos Cámaras que lo forman y actuando conjuntamente, tiene el carácter de "ley" o "decreto". Ambas denominaciones no sólo tienen implicación terminológica o meramente formal, sino que expresan la distinta naturaleza intrínseca o material de los actos que provienen de dicho organismo. Así cuando se trata de la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, el acto respectivo es una ley; en tanto que los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional, son decretos en sentido estricto, teniendo los atributos contrarios, a saber: la particularidad, la concreción y la personalidad.

### **POTESTAD DE INICIAR LEYES DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES.**

Una de las importantes atribuciones que tienen los diputados y senadores individualmente considerados consiste en la facultad de iniciar leyes o decretos a la que se refiere el artículo 71 de la Constitución en su fracción II. En lo tocante al ejercicio de esta facultad, los diputados y senadores se encuentran en una situación

de inferioridad respecto del Presidente de la República y de las legislaturas de los Estados, a quienes también se atribuye su desempeño conforme al invocado precepto. Esta desigualdad se manifiesta en que las iniciativas de leyes o decretos que formulen los diputados o senadores debe sujetarse a los trámites consignados en la legislación interna del Congreso de la Unión, en tanto que las que presenten el Ejecutivo Federal o las legislaturas locales se turnan inmediatamente a comisión para su dictamen.

Consideramos indebida semejante situación inequitativa, pues la distinción procedimental a que nos referimos debe fundamentarse en la importancia o transcendencia que tenga una iniciativa y no en el carácter de su autor.

#### **QUORUM.**

Según el artículo 63 constitucional, “las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”, obligando dicho precepto a los presentes a “compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes” a la fecha de la reunión.

La sanción para los Diputados y senadores propietarios que no asistan a las sesiones de la Cámara respectiva consiste en la presunción de que no aceptan su cargo, en el que deberán ser sustituidos por los suplentes, y si éstos tampoco se presentan “se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones”.

La falta de asistencia de los diputados y senadores por más de diez días consecutivos sin causa justificada o sin la previa licencia que les haya otorgado el presidente de la Cámara respectiva, supone la renuncia “a concurrir hasta el periodo

inmediato, llamándose desde luego a los suplentes". El mencionado término debe entenderse no desde el punto de vista meramente cronológico, ya que la consecutividad a que se refiere el invocado artículo 63 de la Constitución entraña la falta de asistencia a diez sesiones consecutivas, sin que esta circunstancia haga perder la faltista su carácter de diputado o senador.

Por último, dicho precepto declara que los diputados y senadores incurren en responsabilidad si no se presentan, sin causa justificada, dentro del plazo de treinta días contado desde la apertura del periodo ordinario de sesiones si ya hubiesen sido electos o desde el día de la elección en el caso contrario, extendiéndose tal responsabilidad a "los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones" (párrafo último).

El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias; ocupándose del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que el corresponden conforme a la Constitución.

Cada Cámara puede, sin intervención de la otra[ 1.- dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; 2.- comunicarse con la Cámara colegisladora con el ejecutivo, por medio de comisiones de su seno; 3.- nombrar empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma y 4.- expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

#### 4.3.4 LA COMISIÓN PERMANENTE.

Ha sido práctica político-constitucional generalizada la implantación de un organismo que, bajo distintas denominaciones, funciona durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para preparar los negocios públicos que éstos deben tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, para convocarlos a sesiones extraordinarias y para conocer de determinados asuntos urgentes que, dada su prematura, no pueden esperar a su reunión. Dicho organismo generalmente se ha compuesto por cierto número de miembros que pertenecen a las mismas entidades legislativas, de tal suerte que se le ha considerado como derivación de éstas. Ello significa que el Congreso, aunque no esté reunido, queda a salvo de una posible intromisión del Ejecutivo en los negocios cuyo tratamiento incide dentro de su órbita competencial. Las atribuciones de ese "organismo apéndice" del Legislativo han justificado su existencia, ya que, sin él, se rompería el equilibrio político-jurídico que debe haber entre dicho poder y el Ejecutivo durante la época de los recesos parlamentarios.

La Comisión Permanente tiene, por otra parte, una casi ininterrumpida tradición constitucional entre nosotros.

En la constitución de Cádiz, que rigió en las postrimerías de la vida colonial de México, se estableció la "Diputación Permanente de Cortes", que tenía la facultad de "Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado" y "Convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por la Constitución" (Art. 160).

La Constitución Federal de 1824 creó un "Consejo de Gobierno" que funcionaba durante el receso del Congreso General y que se componía con la mitad de individuos del Senado (Art. 103). Su ámbito competencial era muy dilatado, pues se integraba con diversas facultades que se consignaban en su artículo 116, a cuyo texto nos remitimos.

En la Constitución Centralista de 1836 se implantó la "Diputación Permanente", compuesta de cuatro diputados y tres senadores (Art. 57), incumbiéndole citar al Congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre las infracciones constitucionales, entre otras facultades a las que se refería su artículo 58 de la Tercera Ley.

El Proyecto de la Minoría de 1842 previó una "Comisión Permanente", integrada por cuatro diputados y tres senadores nombrados por sus respectivas Cámaras, correspondiéndole convocar a sesiones extraordinarias, vigilar el cumplimiento de la Constitución y leyes generales "haciendo los reclamos que juzgare convenientes y dando cuenta al Congreso" (Art. 52):

En el Proyecto combinado que elaboraron los grupos mayoritario y minoritario de la Comisión de 1842 se confirió a la "Comisión Permanente" sólo la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso "y las demás económicas que se fijan en el Reglamento" (Art. 48), integrándose también por cuatro diputados y tres senadores "nombrados por sus respectivas Cámaras en los últimos días de sus sesiones" (Art. 47).

En las Bases Orgánicas de 1843, la "Diputación Permanente, constituida por cuatro senadores y cinco diputados" (Art. 80), tenía por objeto "hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decrete el Gobierno; recibir las

actas de elecciones de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte; a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlas según la ley y ejercer las funciones económicas que señala el Reglamento" (Art. 82).

En el Proyecto de Constitución de 1857, el artículo 103 sugirió un "Consejo de Gobierno" compuesto de un diputado por cada Estado y Territorio y que sería nombrado por el mismo Congreso, durante cuyos recesos funcionaría. Esta denominación se sustituyó por la de "Diputación Permanente" en nuestra Ley Fundamental próxima anterior (Art. 73). Al reimplantarse en nuestro país el sistema bicamaral, la Diputación Permanente se compuso de veintinueve miembros, es decir, de quince diputados y catorce senadores.

#### **SU COMPOSICION.**

La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, o sea, por diecinueve diputados y dieciocho senadores, "nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sesiones" (Art. 78 Constitucional.). Funciona exclusivamente durante los recesos del Congreso. La presidencia y la vicepresidencia de dicha Comisión corresponden sucesivamente, por cada periodo a los diputados y a los senadores que hubiesen sido designados para integrarla, según lo declara la legislación interior del Congreso de la unión. Atendiendo a su composición, la Comisión Permanente es un organismo que deriva directa y exclusivamente de éste, siguiéndose a este respecto nuestra tradición constitucional.

- g) Aprobar la suspensión de garantías que, durante el receso del Congreso de la Unión, acuerde el Presidente de la República en los casos previstos por el artículo 29 constitucional. \* Debe observarse que la Comisión Permanente a ese solo acto debe contratarse, pues no tiene facultad para conceder al Ejecutivo Federal las autorizaciones necesarias tendientes a hacer frente a la situación de emergencia que implique la causa determinante de dicha suspensión, toda vez que la atribución, respectiva únicamente incumbe al Congreso.
- h) Nombrar presidente provisional de la República cuando durante los dos primeros años del período correspondiente ( que es de seis años) ocurra la falta absoluta del funcionario que constitucionalmente ocupe dicho alto cargo y el Congreso de la Unión se encuentre en receso (Art. 84, párrafo 2°). Hecha la designación mencionada, la Comisión Permanente debe convocar sesiones extraordinarias a este organismo que nombre "presidente interino" y expida a su vez, la convocatoria a elecciones presidenciales. La misma facultad para designar presidente provisional tiene la indicada Comisión en el caso de que la falta absoluta de Presidente de la República ocurra durante los cuatros últimos años del periodo respectivo, estando también obligado a lanzar la convocatoria a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, erigido en Colegio Electoral, haga la elección de "presidente sustituto" (idem, párrafo III).

El presidente provisional también debe nombrarse por la Comisión Permanente cuando el presidente electo no se presente a asumir su cargo al comenzar el periodo correspondiente o la elección respectiva no estuviese hecha o declarada al finalizar éste, y siempre que el Congreso de la Unión no estuviese reunido, el cual, en tal caso, debe ser convocado a sesiones extraordinarias de inmediato por la Comisión para que designe un presidente interino y convoque a su vez, a elecciones presidenciales (Art. 85, párrafo I).

## **SUS FACULTADES.**

La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión. Sus atribuciones son político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos. Las facultades con que dicha Comisión está investida y que son las siguientes:

- a) Prestar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda hacer uso de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (frac. I del Art. 79). Esta atribución corresponde al Senado, según dijimos, por lo que durante los recesos de éste la citada Comisión se sustituye a él, sin que el desempeño de la misma quede sujeto a lo que el propio órgano decida, por lo que se trata de una facultad sustituta y definitiva.
- b) Recibir la protesta del Presidente de la República, (frac. II, Art. 79). Conforme al artículo 87 constitucional, el Presidente debe formular la consabida protesta ante el Congreso de la Unión "o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél".
- c) "Recibir, durante el receso del Congreso de la Unión; las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las

comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones" (frac. III).

- d) Acordar la convocatoria del Congreso o de alguna de las Cámaras que lo componen para efectuar sesiones extraordinarias (frac. IV, 79). Esta facultad la puede ejercer la Comisión Permanente por sí misma o a propuesta del Presidente de la República, debiendo hacer notar que este funcionario, por sí solo, no puede lanzar dicha convocatoria, pues en todo caso debe existir la decisión que en este sentido emita la consabida Comisión, según se advierte no sólo de la disposición señalada, sino también del artículo 89, fracción XI de la Constitución.
  
- e) Otorgar o negar la ratificación de la designación del Procurador General de la República que le someta el Presidente.
  
- f) Conceder licencias hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta (art. 79, frac. VI). Debe destacarse que si el término de la licencia rebasa el límite señalado, la Comisión Permanente no puede otorgarla, pues la atribución respectiva corresponde al Congreso de la Unión según la fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución. Huelga decir que el cargo de "presidente interino" que en el caso de que tratamos puede conferir dicha Comisión, tampoco debe exceder del lapso mencionado, a cuyo transcurso el solicitante de la licencia debe ineludiblemente reasumir sus funciones. Sin embargo, en el supuesto de que no registre esta reasunción, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del congreso para que éste nombre al presidente interino (Art. 85, párrafo 3º), subsistiendo mientras tanto la designación que hubiere hecho la mencionada Comisión.

También debe la Comisión Permanente nombrar un presidente interino cuando la falta de Presidente de la República fuese temporal y ocurra durante el receso del congreso de la Unión, sin que dicha falta exceda de treinta días, pues en este caso, una vez formulado el mencionado el nombramiento, debe convocar a sesiones extraordinarias al citado organismo "para que éste resuelva sobre la licencia (que haya solicitado el presidente en funciones) y nombre, en su caso, al presidente interino" (idem, párrafos III y IV).

i) Declarar que debe designarse gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado. Esta facultad la comparte la Comisión Permanente con el Senado en los casos de receso de este órgano, según lo establece la fracción V del artículo 76 constitucional, teniendo el carácter de definitiva, pues los nombramientos que expida con motivo de su ejercicio no están sujetos a la ratificación senatorial. La designación de gobernador provisional asume la forma de decreto, o sea, es un acto político-administrativo, incumbiendo la iniciativa correspondiente a los funcionarios y entidades a que se refiere al artículo 71 de la Ley Suprema, entre los que se comprende el Presidente de la República

j) Ratificará los nombramientos que el Presidente haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y fuerza Aérea Nacionales y;

k) Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

La nueva ley Orgánica prevé cambios fundamentales en cuanto a la estructura de toma de decisiones políticas y administrativas dentro de las Cámaras y precisa las normas que constituyen la fuente formal del derecho parlamentario mexicano actual, a saber: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para su Gobierno Interior en lo que no se opone a los dos anteriores, y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones. Cabe recordar que en términos del artículo 70 Constitucional el Congreso está facultado para expedir la ley que regulara su estructura y funcionamiento internos, la cuál no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

La Mesa de Decanos sustituye a la antigua Comisión Instaladora y estará integrada por los legisladores de mayor experiencia. La nueva ley dicta que esta nueva instancia deberá tener una actuación imparcial, objetiva y profesional en el encargo de conducir la renovación periódica de las Cámaras.

La Mesa Directiva recobra el peso que debe tener como órgano tutelar del imperio de la Constitución, del orden jurídico y de las libertades de los legisladores, al tiempo que se caracteriza como un órgano de servicio a las Cámaras cuya función descansa sobre la base de una actuación suprapartidista. Un elemento crucial para que estos preceptos puedan llevarse a la práctica es la ampliación de la duración del mandato de sus integrantes, de un mes que anteriormente comprendía, a un año que dicta la nueva Ley. El presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y en las sesiones de Congreso General será el Presidente del Congreso.

Los Grupos Parlamentarios se definen como el ámbito de acción política en el que se proporcionan información, se otorga asesoría y se preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los legisladores. Se describen

ambién como una forma asociativa moderna que refleja el juego de sistemas de partidos y de las ideas que postulan al interior de la representación popular. No forman parte, sin embargo, de la estructura orgánica, puesto que carecen de funciones en relación con las tareas que la Constitución encomienda al Pleno.

La Junta de Coordinación Política es el órgano al que compete alentar los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que sean necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de tomar las decisiones que Constitucionalmente le corresponden. Se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario, quienes, para efecto de la toma de decisiones, representan proporcionalmente tanto votos como legisladores integren el grupo que encabezan.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es el órgano al que por primera vez se encarga formalmente ña planeación de las funciones: legislativa, deliberativa, de control y evaluatoria en relación con las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias. En este órgano concurren el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

Se reduce a 27 el número de comisiones legislativas, cuando existian mas de 60, haciéndolas coincidir en lo conducente con los despachos del Poder Ejecutivo. Asimismo, se suprimen las responsabilidades de carácter administrativo que algunas de ellas tenían. Lo que constituía para los legisladores un elemento de distracción de su función sustantiva. Esta modificación busca fortalecer la capacidad de información y acción en el campo específico que les compete.

En el ámbito de la función adjetiva se establece una nueva estructura técnica y administrativa conformada por un cuerpo de profesionales y técnicos cuya admisión, actividad y permanencia, será regulada por los principios del servicio civil de carrera. Como cabeza de los servicios técnicos y administrativos se crea la Secretaría General de la Cámara, que contará con la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. Con esta disposición desaparecen las figuras de la Oficialía Mayor y la Tesorería General.

La Ley acoge y precisa, también, las diversas instancias que formarán parte de la estructura técnica y administrativa, en que destacan la Contraloría Interna, la Coordinación de Comunicación Social, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente del personal, y los centros de estudios de las Finanzas Públicas, Derecho y Sociales.

La Ley es adicionada con un Título Quinto, en el que se aborda lo relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso en su conjunto. Se regula aquí, el canal de televisión del Congreso de la Unión, el Diario de Debates de cada Cámara y el Sistema de Bibliotecas del Poder Legislativo Federal.

#### **4.4. EL PODER EJECUTIVO.**

En la Nueva España, el Rey concentraba como monarca absoluto las tres funciones estatales y que, en lo que atañe a la ejecutiva o administrativa, la ejercía, por delegación. A través de diferentes actividades que designaba ad libitum, las cuales estaban encabezadas por el Virrey, quien además, precedía un órgano de contextura funcional mixta, que era la Real Audiencia de México, misma que se desempeñaba, indiscriminadamente, las citadas funciones en los casos que sin

método, ni sistematización prevenía la implicada legislación de Indias y específicamente la española.

Al implantarse la monarquía constitucional en la Carta Gaditana de 1812 y al adoptarse el principio de división de poderes por influencia de la corriente jurídico-política que lo proclamó, la función ejecutiva o administrativa del Estado se depositó en el Rey, a quien se asignó la atribución "de hacer ejecutar las leyes" y de conservar el orden público interno y la seguridad estatal en lo exterior (Arts. 16 y 170). En el proceso de formación legislativa, el monarca tenía análoga injerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al presidente y la cual se traduce primordialmente, en el derecho de vetar las leyes que apruebe la asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales.

La administración Pública del Estado encomendó, por la mencionada constitución, a diversos secretarios de despacho, quienes eran directamente responsables ante las Cortes, teniendo facultad para formular los presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados a efecto de que este órgano legislativo los aprobase. Los referidos secretarios tenían la atribución de refrendar las ordenes del rey, sin cuyo requisito no debían ser obedecidas. Appreciando en su conjunto la situación en que se encontraban dichos funcionarios frente a las Cortes y al Rey, se puede conjeturar que el régimen establecido en el expresado ordenamiento constitucional, ofrecía ciertos aspectos del sistema parlamentario, ya que los secretarios del despacho no dependían del monarca, ni eran políticamente responsables ante él.

La Constitución Española de 1812 previó la creación de un Consejo de Estado, compuesto de 40 individuos, correspondiendo al Rey su nombramiento, pero a propuesta de las Cortes. Este Consejo, era el único órgano cuyo dictamen debía

escuchar el monarca, en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

La Constitución de Apatzingán del 4 de octubre de 1814, estableció el principio de no-reelección relativa en lo que concierne a los miembros del Supremo Gobierno, ya que ninguno de ellos podría ser reelecto, sino "pasado un trienio después de su administración". Tanto la designación de los individuos del Supremo Gobierno como la de los Secretarios de Estado, correspondían al Congreso, y uno y otros estaban sujetos al "juicio de residencia".

En los tratados de Córdoba, el Poder Ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas, designadas por la Junta Provisional "de los primeros hombres del Imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto".

En dicho reglamento, el Poder Ejecutivo debía residir exclusivamente en el Emperador "como Jefe Supremo del Estado, inviolable y sagrado" y "sin responsabilidad". El Emperador a quien dicho estatuto provisional otorgaba amplísimas facultades, debía estar auxiliado, en lo que concierne a la administración pública, por cuatro ministros que debían ser: del interior y relaciones exteriores, de justicia y de negocios eclesiásticos, de hacienda y de guerra y marina. Conforme al mismo reglamento, deberían funcionar transitoriamente una Regencia para el caso de muerte o de "notoria impotencia física o moral legalmente justificada del Emperador", cuerpo que debía componerse de tres individuos que éste designaba secretamente.

El acta constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, simplemente dispuso que el "Supremo Poder Ejecutivo", se depositaría "en el

individuo o individuos” que la constitución señalare, estableciendo en su artículo 16 el cuadro competencial del Presidente de la República, formado por las facultades administrativas, políticas y de colaboración legislativa que se describen usualmente a este funcionario.

La constitución federal de 1824 depositó, dicho poder, en un solo individuo, que debía ser “ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país”, debiendo durar en el cargo respectivo, cuatro años, imitando estratégicamente a la Carta Norteamericana, dicha Constitución creó la Vicepresidencia, en cuyo titular debía recaer, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de este. La elección del Presidente y de Vicepresidente era indirecta y culminaba un procedimiento que se iniciaba en las legislaturas de los Estados, los cuales deberían designar, “a mayoría absoluta de votos, dos individuos”, cuyos nombres se remitirían en pliegos certificados al Presidente del Consejo de Gobierno, para que se leyeran en presencia de las Cámaras reunidas, a efecto de que la de Diputados, sin la concurrencia de los senadores, calificaran las elecciones” y procediesen a la enumeración de los votos, declarándose Presidente a la persona que hubiese obtenido la mayoría absoluta de estos y quedando como Vicepresidente el individuo que hubiese alcanzado el número inmediato inferior, en la inteligencia de que, en caso de empate, la Cámara de Diputados, designaría como Presidente a alguno de los empatantes, asumiendo del otro la Vicepresidencia. Previendo que no se integrara dicha mayoría absoluta de los votos de las Legislaturas, el mencionado ordenamiento Constitucional, dispuso que la aludida Cámara eligiera al Presidente y Vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios. Huelga decir por otra parte, que el Presidente o el Vicepresidente, en sus respectivos casos, tenían como colaboradores en los diferentes ramos de la administración pública, a diversos Secretarios del Despacho,

cuyo número y atribuciones, la Constitución del 24, dejó a la previsión de la legislación general secundaria. Además, de la facultad refrendatoria, tales funcionarios, que eran nombrados y removidos libremente a voluntad Presidencial, podían elaborar la reglamentación para los distintos ramos administrativos a su cuidado, y cuya vigencia estaba sujeta a la aprobación del Congreso General.

El centralismo, bajo la constitución de 1836 y las bases orgánicas de 1843, así como los proyectos constitucionales de los años de 1840 y 1842, los dos ordenamientos centralistas mencionados, confieren la suplencia temporal o definitiva del Presidente, nombrando en su lugar al que fuese Presidente del Consejo de Gobierno, los proyectos Constitucionales de 1842, salvando el error de instituir la Vicepresidencia tácita o expresa, apuntaron la tendencia de que las faltas o la ausencia del Presidente, se cubrieran por el Senador que designara el Congreso a mayoría absoluta de votos o que nombrara la Cámara de Diputados votada por Estado o Departamentos. En cambio el proyecto de 1840 considero, que la Presidencia interina, debía corresponder al Presidente del Consejo de Gobierno o al Vicepresidente del mismo, y a falta de ambos, al consejero secular más antiguo, sin perjuicio de que el interinato fuese cubierto por la persona que nombrara el Congreso.

Al restaurar la Constitución Federal de 1824, por el Acta de Reformas de mayo de 1847, se suprimió la Vicepresidencia, cubriéndose la falta temporal del presidente por los medios establecidos en dicha Constitución.

En el Congreso Constituyente de 1856-57, ya no se vuelve a pensar en el restablecimiento de la vicepresidencia. Las faltas temporales y la absoluta del Presidente de la República, mientras se presentaba el nuevamente electo, eran

suplidas por el Presidente de la Suprema Corte, según lo establecía el primitivo artículo 79 de la constitución.

La Vicepresidencia de la República, se estableció mediante reforma Constitucional de 6 de mayo de 1904, que modificó el mencionado artículo 79 y conforme a la cual, el vicepresidente sustituía al presidente en sus faltas temporales y en las absolutas, hasta el fin del periodo, para el que haya sido electo.

En lo que concierne al problema de la sustitución presidencial, el constituyente de Querétaro se pronunció por que fuese el Congreso quien nombrase al sustituto, criticándose durante los sistemas, hasta entonces implantados en nuestras leyes fundamentales y sus reformas y, que sustancialmente consistían en la predeterminación del funcionario que debía reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas.

Por lo que atañe a la elección Presidencial, la Constitución Federal de 1857 estableció el procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, conforme lo dispusiese la legislación secundaria. Este sistema fue intensamente debatido en el Congreso Constituyente. Sus impugnadores sostenían que mediatizaba la voluntad popular y mermaba el régimen democrático, argumentado sus sostenedores, por lo contrario, que era el adecuado para las condiciones que a la sazón conformaban la situación política y cultural del pueblo mexicano. Entre los primeros descollaron Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Melchor Ocampo, figurando entre los partidarios de la elección indirecta a Ponciano Arriaga, León Guzmán e Isidoro Olvera.

En uso de su soberanía, el pueblo nombra a un: "Poder Ejecutivo Federal", como función administrativa del Estado Mexicano lo "depositan", es decir, lo

encomiendan o confían en una sola persona. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo Federal, no es el Presidente de la República, ni éste es su "jefe" como indebidamente suele llamársele, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "secretarios del despacho", que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del ejecutivo radica, pues, en que ésta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el Presidente y no a varios, como serían tales secretarios, ya que, en puridad constitucional, éstos no son "depositarios de la misma".

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano Ejecutivo Supremo, en el Presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales, unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado, no dependiente de la asamblea legislativa, sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y en cuyo ámbito goza de una amplia autonomía que lo releva del carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales, como son las leyes y decretos.

El ensanchamiento de la órbita competencial del Presidente lo propugnó Don Emilio Rabasa desde 1912 recordando que la hegemonía congresional derivada de las extensas facultades con que la constitución del 57 invistió a la Asamblea Legislativa, reducía a la impotencia e ineficacia al Poder Ejecutivo.

Nuestra constitución del 57, en opinión de Rabasa, no solo rebajo la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndola al Legislativo, sino que, al depositar este en una sola Cámara y expandir sus trabajos por medio de dispensas

de trámites que de su sola voluntad dependían, creo en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar.

El sistema presidencial unipersonal que establece la Constitución de 1917, esta jurídica y políticamente consolidado por estos principios fundamentales, a saber: el que prescribe la elección popular directa del Presidente, el que concierne a la irrevocabilidad del cargo respectivo y el que atañe a la relatividad de la responsabilidad de dicho alto funcionario administrativo.

El principio de irrevocabilidad no implica que el Presidente no pueda renunciar a su elevado puesto, siendo esto posibilidad muy limitada, ya que la renuncia debe basarse en "causa grave" que debe calificar dicho órgano legislativo.

Tampoco entraña que el mencionado funcionario no pueda ausentarse temporalmente del ejercicio de sus funciones, mediante la licencia que para este efecto le otorga el Congreso.

En ambos casos la separación definitiva o temporal del Presidente queda sujeta a la estimación congresional, la cual no debe formularse oficiosamente sin previa petición fundada del propio funcionario, exigencia que corrobora el principio de irrevocabilidad al que aludimos. Por lo que toca la responsabilidad relativa del Presidente, debemos recordar, que solo la contrae, durante el ejercicio de su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

La radicación unipersonal del Poder Ejecutivo Federal, los principios que la aseguran y la situación de hegemonía que aquella y estos demarcan convenientemente al presidente en una especie de "Jefe de Estado" y "Representante del Pueblo" en el orden interno e internacional.

Conforme al artículo 82 Constitucional, los requisitos para poder ser Presidente de la República son los que a continuación se mencionan:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país durante veinte años.

2.- Tener 35 años cumplidos el día de la elección (fracción II), la justificación de dichas edades mínimas reside en que, en ellas, se ha calculado la suficiente experiencia y madurez que la persona que encarne el cargo de presidente debe tener para poder desempeñarlo con atingencia. No se señala edad máxima.

3.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección (fracción III). Estimamos, que la residencia anual debe ser efectiva e ininterrumpida dentro del territorio nacional. La ausencia por treinta días no interrumpe la residencia.

4.- No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto (fracción IV). Esta exigencia es plenamente congruente con el carácter laico del Estado mexicano. La posibilidad contraria colocaría al Presidente entre el dilema de actuar conforme a los intereses de México u obedeciendo las consignas de los altos jefes de la Iglesia, circunstancia que colocaría en grave riesgo de mermarse, a la soberanía nacional.

5.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección (fracción V) este requisito, solo atañe a los militares, sin que, en consecuencia, los aspirantes civiles a la Presidencia deban observarla.

6.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección (fracción VI). Este requisito se justifica, persiguiendo como finalidad garantizar la imparcialidad en las elecciones presidenciales. Se busca además, la independencia del candidato y garantizar la imparcialidad de la elección.

7.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 (fracción VII). Esta exigencia ratifica el principio fundamental de la no-reelección, en el sentido de que toda persona que haya sido presidente electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, "en ningún caso ni por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto".

El periodo gubernativo presidencial tiene una duración invariable de 6 años contados a partir de cada primero de diciembre (artículo 83 Constitucional.), sin que por ningún motivo pueda excederse. Esta imposibilidad significa que el presidente, cualquiera que sea su carácter no debe permanecer en el cargo, en ningún momento, una vez fenecido dicho periodo, ni tampoco reelecto para uno nuevo por modo absoluto. Amen de que la persona, que haya ostentado el cargo, ya sea de forma interina, provisional o sustituta, por ningún motivo puede volver a ocuparlo.

En caso de falta absoluta, durante los dos primeros años de su mandato, el nombramiento del interino y la forma de convocar a elecciones, se seguirá por lo siguiente (artículo 84 Constitucional):

a) Si el Congreso se encontrara en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral, y con la asistencia de, cuando menos las dos terceras partes del total de

los miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, Presidente interino; a su vez, el mismo Congreso dentro de los diez días siguientes expedirá convocatoria para la elección del Presidente, que deba concluir el período, debiendo mediar un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho meses, entre la expedición de la convocatoria y la celebración de las elecciones.

b) Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente, nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, para que este, siguiendo los pasos mencionados en el inciso a), nombre Presidente Interino y convoque a elecciones.

Si la falta ocurriese en los cuatro últimos años, se realizará lo siguiente:

a) Si el Congreso se encuentra en sesiones, designará al Presidente Substituto que concluya el período.

b) Si no se encuentra reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que se instituya en Colegio Electoral y elija al Presidente Substituto.

Como se podrá apreciar, existe varios supuestos: Presidente Interino; Presidente Provisional; Presidente Substituto, el primero es por cierto tiempo, el segundo hasta en tanto se realicen elecciones y el último, el que ha sido electo para terminar el período.

En el caso que al comenzar un período Constitucional el Presidente Electo, o la elección no estuviera hecha y declarada el primero de diciembre, el Presidente en turno cesará sus funciones, encargándose el despacho un Presidente Interino,

quien será nombrado por el Congreso de la Unión, o en su falta la Comisión Permanente lo realizará con carácter permanente, hasta en tanto se realicen las elecciones.

Si la falta de Presidente fuere temporal, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, designará un Presidente Interino quien durara el tiempo que dure la falta, si la falta es por más de treinta días y el Congreso de la Unión no se encuentra reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para resolver sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente Interino, esto de aprobarse la licencia.

En caso de que la falta temporal se convierta en absoluta, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 84 Constitucional (artículo 85 Constitucional).

El cargo de Presidente de la República solo es renunciable por causa grave, causa que calificara el Congreso de la Unión (artículo 86 Constitucional).

Al momento de tomar posesión de su cargo, el Presidente realizara una protesta, en donde se obligara a desempeñar leal y patrióticamente el cargo, de no ser así, "que la Nación se lo demande". Con este juramento la Constitución constriñe al ciudadano, que ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo, a realizar sus funciones dentro de los márgenes Constitucionales, y desde nuestro punto de vista, es la única obligación que a nivel general tiene el Presidente con la Nación, protesta que muchas de las veces, no es observada, afectando a la Nación. Cabe mencionar, que al Presidente, solo se le podrá acusar por traición a la patria y por delitos graves del orden común, única y exclusivamente durante su encargo.

Conforme al artículo 88 Constitucional, para poder ausentarse del país, el Presidente deberá solicitar permiso ya sea al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en su caso, solicitud que deberá contener: el tiempo de ausencia, destino, actividades a realizar y las personas que lo acompañaran en la Comitiva; en su ausencia quedar de encargado del despacho, el Secretario de Despacho o en su defecto, al Secretario de Despacho que el Presidente designe.

#### **4.4.1. SU FUNCION NORMATIVA.**

El Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo federal para legislar, o sea, que puede fungir como legislador.

El primero de ellos previa a la suspensión de garantías, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estimen necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación; tales medidas no sólo pueden ser de carácter administrativo, sino legislativo. En esta hipótesis el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por si mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forman lo que se llama "legislación de emergencia" con vigencia limitada la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente. Artículo 29 Constitucional.

El segundo de los casos estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a la dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las

exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, "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". Obligando al Presidente a que cada año, al enviar el presupuesto, someterá a su aprobación, el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

También la Constitución lo enviste con la facultad legislativa directamente, sin la intervención del Congreso, para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo "que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales" por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional (Artículo 27 const. Párrafo 5°).

Tres son los actos jurídicos políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso de elaboración legislativa: La iniciativa, el veto y la promulgación.

El primero de ellos, la iniciativa, entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por este como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Así mismo implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previas su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la ley fundamental de conformidad con lo establecido en su artículo 135 Constitucional.

Debe observarse, por otra parte, que la colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus cámaras integrantes concierne no solo a la función legislativa, sino también a la político administrativa de tales órganos, que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte en el artículo 71 en su fracción I Constitucional.

El veto consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable ineludible para que una ley o decreto entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras las cuales pueden ser consideradas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

El veto puede oponerse por el Presidente de la República a cualquier ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión, salvo que se traten de resoluciones de este organismo o de alguna de las dos Cámaras que lo forman, "cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales", sin que tampoco puedan ejercitarse respecto de la convocación a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente ( artículo 72, inciso j).

Se concluye que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el

procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra ley fundamental.

El acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de la Cámaras que lo integran, se denomina promulgación.

La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse para este efecto, con refrendo al acto promulgatorio que otorgan los secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (Artículo 92 Constitucional). La promulgación no es una facultad, sino una obligación del presidente (artículo 89, fracción I Constitucional), y su cumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.

Si hay negativa o rehusamiento presidencial, el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al Ejecutivo. Conforme al procedimiento establecido por él artículo 72 constitucional, una ley o decreto se estiman aprobados al agotarse éste aunque el Presidente no los promulgue. Pues bien, si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en las materias que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita competencial, debe concluirse que tiene también la de hacerlos publicar para su observancia, si el Presidente no lo hace.

Esta facultad esta concebida en la siguiente formula emplea la fracción I del artículo 89 constitucional: "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión".

Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr “la exacta observancia”, o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso. Esta facultad solo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada.

Ahora bien, únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o de cumplimiento de las leyes sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no, por exclusión, en los casos en que tal aplicación o cumplimiento correspondan a órganos de carácter legislativo o judicial. Así este alto funcionario no puede ejercerla tratándose de las leyes que rijan las funciones del mismo Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras y las que regulen las de las autoridades judiciales, pues en estos casos, la normación pertenece a dicho organismo legislativo, traducida en lo que se llama “leyes reglamentarias”.

El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiestan en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan.

#### **4.4.2. SUS PRINCIPALES ATRIBUCIONES.**

La órbita competencial del Presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole el conjunto de estos actos integra la función administrativa, la cual, en su implicación dinámica, equivale a la administración pública del estado. Conforme al artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica respectiva, los negocios del orden administrativo, estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, dicha ley, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Asimismo, determinará las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Presidente puede designar libremente a los secretarios del Despacho, a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (artículo 89 fracciones II y V); remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, sino existe disposición contraria en la Constitución o leyes respectivas, el Presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta sus efectos se requiera la aprobación del Senado y de la Comisión Permanente, en su caso, artículo 89 fracciones III, IV, XVI.

La facultad de remoción, la puede ejercitar el Presidente libremente, la remoción de estos empleados burocráticos federales, no la puede hacer el Presidente "ad libitum", sino con causa justificada, según le ordena la fracción IX del apartado B del artículo 123 Constitucional.

En cuanto a lo que hace a la Defensa y Seguridad Nacional, es facultad que tiene el Presidente de la República como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armado y Fuerza Aérea, incumbiéndole el Mando Supremo de estos cuerpos para hacer frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender al Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores (artículo 89, fracciones VI y VII). Concurrentemente con estas facultades, dicho alto funcionario está también investido con la de declarar la guerra en nombre de México "previa ley del Congreso de la Unión" (ídem, fracción VIII).

En materia diplomática y conforme al artículo 89 fracción X, el Presidente, sometiéndola al análisis y aprobación del Senado, dirige de la política internacional de México, observando: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacional. Anualmente se rendirá informe al Senado, el cual lo autorizara. En la celebración de Convenios o Tratados serán sometidos al Senado para su aprobación, artículo 76 fracción I Constitucional.

El Presidente, en la situación Constitucional de interdependencia y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, siempre está en constantes relaciones con este órgano del Estado. En la doctrina de Derecho Público estas relaciones han sido consideradas como "políticas". Tales relaciones se producen por distintos actos que en el desempeño de sus facultades realiza el mencionado funcionario, principalmente frente al Congreso, a las Cámaras que lo componen y a

la Comisión Permanente. Entre esos actos destacan los que consisten en la iniciativa y el veto de las leyes, así como en la excitativa a dicha Comisión para que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias (Arts. 89, Frac. XI, y 79, Frac. IV).

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

Además, corresponde al Presidente " conceder, conforme a las leyes, indultos y a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal ". El indulto a que esta disposición constitucional se refiere es el llamado "por gracia", no el necesario, o sea, el que puede otorgar en los casos en que el interesado "hubiese prestado importantes servicios a la Nación" (Art. 89 fr. XIV Constitucional, 558 del Código Federal de Procedimientos Penales y 612 del Código Adjetivo Penal para el Distrito Federal).

En el caso de la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, presenta a consideración del Senado, la terna para su designación, así como también, somete sus licencias y renunciaciones a su aprobación.

La fracción XX del artículo 89 Constitucional dispone que el Presidente tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiera la propia Constitución. Ahora bien, el ámbito más amplio de atribuciones presidenciales se demarca por lo establecido en la fracción de dicho precepto, que faculta al citado funcionario para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esta facultad, que al mismo tiempo

importa una obligación, la puede desempeñar el presidente mediante la formulación de normas jurídicas abstractas generales e impersonales, que en cada ramo de la administración pública configuran los reglamentos heterónomos, la facultad reglamentaria no impide que el Presidente prevea a la exacta observancia de las leyes que dicte el Congreso, a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto, individualizado y particularizado, es decir, realizando actos de índole administrativa de diverso y variado contenido y múltiple motivación y teleología. Supuesto que es donde se encuentra el dilatado ámbito de competencia constitucional del presidente, pues el desempeño de las facultades que lo componen abarca todos los ramos de la administración del Estado, susceptible de legislarse por el Congreso de la Unión en los términos que señala la Constitución.

Por otra parte, el Presidente, como supremo administrador del Estado, no tiene facultades, sin embargo, para implantar empresas o entidades paraestatales en ningún ramo de la administración pública, pues la atribución respectiva la tiene el Congreso de la Unión con las limitaciones a que aludimos con antelación en esta misma obra.

Habilita, toda clase de puertos, establece aduanas marítimas y fronterizas y designa su ubicación, artículo 89 Constitucional fr. XIII. Concede privilegios exclusivos por tiempo limitado, de acuerdo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, artículo 89 Constitucional fracción XV.

Conforme al artículo 33 Constitucional, incumbe al Presidente en su carácter de órgano supremo administrativo de la Federación, "la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente", esto es que

transgredan la prohibición de actuar en los asuntos políticos del país, situación exclusiva de los ciudadanos mexicanos, además de que deben de observar una conducta recta y que no afecte los deberes que la misma Constitución y las leyes determinan. El Ejecutivo puede hacer uso de dicha facultad, cuando la conducta de los extranjeros, resulte perjudicial a los intereses jurídicos, políticos o materiales de la nación.

El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos ineludibles, que el Presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública. En el sistema presidencial, esos funcionarios reciben el nombre de "secretarios del despacho" y las mencionadas entidades el de "Secretarías de Estado" en que presentan sus servicios múltiples funcionarios y empleados cuyas categorías están jerárquicamente organizadas en relaciones de dependencia. Estas "unidades burocráticas" tienen como superior jerárquico al secretario respectivo, quien es subordinado directo e inmediato del Presidente.

Como servidores públicos, son nombrados y removidos libremente por el Presidente, no existe ningún impedimento para que sean ratificados en su cargo para otro sexenio, o para que sean cambiados a otra Secretaría.

Conforme lo marca la Ley de la Administración Pública Federal Centralizada, propuesta por el Presidente, existirán tantas Secretarías como son necesarias para llevar a cabo el plan de desarrollo.

Para ser Secretario se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos, al momento de su

nombramiento. La Constitución los llama Secretarios de Despacho, artículo 91, y Secretarios de Estado, artículo 92.

Independientemente de lo que disponga la ley, la Constitución consigna facultades y obligaciones para los Secretarios: intervienen en el proceso de suspensión de garantías individuales, refrendan los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, ya sea por el Secretario de Despacho correspondiente o por el Jefe de Departamento Administrativo, sin este requisito no serán obedecidos; están obligados a dar cuenta al Congreso, del estado que guarden sus despachos, informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, si son diputados; y la mitad si son senadores, pueden integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas estatales, informando su resultado al Ejecutivo Federal.

Cualquier secretario puede ser legalmente autorizado para desplegar la función administrativa en los ramos de que se traten la injerencia del Presidente, siempre que la Ley Suprema no reserve a éste ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable de esas facultades.

Otro colaborador inmediato del presidente es el funcionario llamado "Procurador General de la República", quien al mismo tiempo preside la institución denominada "Ministerio Público de la Federación" (Art. 102 Constitucional). Su designación es por el Presidente, previa ratificación del senado, artículo 89 Constitucional, fr. IX, y en sus recesos por la Comisión Permanente.

Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, tener 35 años cumplidos al día de la designación; contar con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido título de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. Es facultad del Presidente remover libremente al Procurador, artículo 20 de la ley orgánica de la procuraduría general de la república.

El nombramiento y remoción de los subprocuradores, visitador general, oficial mayor y coordinadores, corresponde al Ejecutivo.

El Ministerio Público federal es una institución que representa a la sociedad en las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas y que son: La persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales, correspondiéndole solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad; hacer que los juicios se sigan con regularidad, atendiendo al principio de justicia pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas; e intervenir en todos los negocios que la ley le determine y su intervención en la administración de justicia impartida por los órganos judiciales de la Federación, primordialmente en los juicios de amparo, toda vez que se relaciona con la defensa misma de la pureza de la Constitución y con vigencia y mantenimiento del régimen de libertades individuales. Las facultades en que se apoyan esas funciones se prevén en los artículos 102 y 107, fracción XV, constitucionales aunque este último precepto, tratándose del juicio de amparo, personifique al Ministerio Público Federal en el Procurador General de la República o en el agente que éste designare.

En lo que atañe a su función persecutoria, se ha dicho que la mencionada institución es de buena fe en cuanto a que no tiene la proclividad de acusar

sistemática, inexorable e inexceptionalmente a toda persona contra quien se formule alguna denuncia por algún hecho que se supone delictivo, sino que, actuando como una especie de prejuzgador, debe determinar su presunta responsabilidad penal mediante la ponderación imparcial de los elementos de convicción que se allegue oficiosamente o que se le proporcione.

Por lo que concierne a su intervención en la administración de justicia federal, el Ministerio Público debe ser un leal colaborador de los órganos jurisdiccionales, en el sentido de que, dentro del cuadro de su competencia constitucional y legal, vale por la estricta e imparcial aplicación de la ley en los actos decisorios y en la secuela procesal, a efecto de que, como ordena el artículo 102 del Código Supremo, “los juicios se sigan con toda regularidad” se logre la prontitud y expedición que deontológicamente deben tener.

Las funciones mencionadas, son las que Constitucionalmente incumben al Ministerio Público Federal como institución social, correspondiendo el desempeño a los distintos órganos que lo integran dentro del sistema jerárquico establecido por la ley respectiva y en el que el procurador de la República tiene la categoría suprema. Este funcionario, individualmente considerado, está investido con facultades específicas distintas de las que conciernen a las expresadas funciones. Tales facultades las tiene en su carácter de “procurador de la República”, es decir, de “representante de la Federación”, en los casos que señala el artículo 102 Constitucional, pudiendo al respecto intervenir “personalmente en las controversias que se susciten entre los dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado” (párrafo tercero); tener injerencia, por sí o por conducto de alguno de los agentes del Ministerio Público Federal, en todos los negocios en que la federación sea parte, en los casos de los

diplomáticos, cónsules generales y en los demás en que deba intervenir dicha institución (párrafo IV); y fungir como consejero político de gobierno (párrafo V).

Las facultades constitucionales que respecta al Ministerio Público Federal como institución y al Procurador General de la República como funcionario individualmente considerado, se advierte que éste puede desempeñar una dualidad de funciones que se antojan incompatibles. Como jefe del Ministerio Público Federal, es obvio que el Procurador puede ejercitar las atribuciones que competen a ésta institución consistentes en la persecución de los delitos federales ante los tribunales correspondientes y en su injerencia en la administración de justicia en el fuero federal y específicamente en el juicio de amparo, atribuciones que tienden sustancialmente a que se observen o cumplan las normas constitucionales y legales en todos los casos en que el aludido funcionario tiene competencia para intervenir. Por otra parte, el procurador, individualmente considerado y con prescindencia de su carácter de jefe del Ministerio Público Federal, es el representante jurídico de la federación y el consejero o asesor de su gobierno, teniendo bajo estas calidades, la misión de defender los intereses y derechos de la entidad que representa. Como jefe de la citada institución, el procurador debe siempre actuar imparcialmente, sin tomar partido a favor de ninguno de los sujetos que contiendan en los procesos federales en que tengan intervención a guisa de "parte equilibradora"; y en cuanto a los juicios penales, debe obrar con la buena fe que debe distinguir al comportamiento jurídico social del Ministerio Público, titular exclusivo y excluyente de la función persecutoria de los delitos del orden federal. A través de la investidura mencionada, el procurador debe gozar de independencia en el sentido de no estar vinculado, en una relación de subordinación jerárquica, a ningún otro órgano del Estado, y ni siquiera al Presidente de la República. Tampoco debe favorecer las pretensiones de ninguna de las partes en los procesos federales, pues entre éstas y dicho funcionario no debe existir ningún litisconsorcio activo o pasivo.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno, no se deposita en el Procurador General de la República, sino que conforme al artículo 102 Constitucional, dicha función, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal, que la ley establezca.

#### **4.5 RELACION E INDEPENDENCIA ENTRE CADA UNO DE LOS PODERES.**

Los Tres Poderes, a pesar de tener funciones distintas, representan un solo organismo, cada uno vale por si mismo, sin embargo, coexisten uno con el otro.

“De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el Judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el Juicio de Amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.”<sup>33</sup>

Ningún Poder se subordina a otro, solo en casos muy especiales, sino que al contrario, al tener injerencia uno en otro, fortalece el equilibrio entre cada uno de los Poderes.

---

<sup>33</sup>Tena Ramírez, Felipe. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO” ED. Porrúa, México 1990. pag. 253.

Como hemos visto el Poder Ejecutivo, responde con un informe anual de su gestión, el cual es evaluado por el Legislativo, dando a conocer el resultado de dicho informe. Asimismo, el Ejecutivo, conforme a lo establecido en la Constitución, tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, iniciar leyes y la facultad de vetarlas.

El Titular del Ejecutivo es responsable directamente, constitucional y políticamente, de los actos de sus Secretarios, quiénes obran en representación de él, y el Titular del Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover a sus Secretarios de Despacho.

El refrendo, como se ha visto (artículo 92 Constitucional), certifica la autenticidad de la firma del Presidente, limita la actuación del Presidente mediante la participación del Secretario, indispensable para la validez de aquella actuación y traslada la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe de Gobierno al Secretario refrendatario.

Otra situación contemplada en nuestra Constitución, en las cuales se ve un matiz de tarea del Legislativo, es la referida en el artículo 29 Constitucional, respecto de la suspensión de garantías, decretada por el Presidente previo acuerdo con el Consejo de Ministros. Constituyéndose estos, solidariamente con el Presidente, en responsables del acto.

“En resumen, los casos previstos por los artículos 92, 29, 93, 66, 84 y 85, que se refieren respectivamente al refrendo, a la suspensión de garantías, a los inforemes de los Secretarios ante las Cámaras, a la clausura del periodo ordinario de sesiones del Congreso y a la designación de Presidente cuando ocurre la falta

absoluta del titular, son casos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, que de ninguna manera altera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que consagra nuestra Constitución, porque en ninguno de esos casos el Poder Ejecutivo queda subordinado al Congreso.”<sup>34</sup>

El veto fortalece el Ejecutivo frente al Legislativo, por ser la facultad que tiene el Ejecutivo de en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso. En la actualidad no tiene ninguna aplicación práctica.

Más que una relación de insubordinación o bien, de transgredir sus ámbitos de competencia, con los elementos funcionales de cada uno de los tres Poderes, se complementan.

---

<sup>34</sup>Op. Cit.

## CONCLUSIONES

1.- La conformación del Estado, ha pasado por distintas etapas, muchas de las veces de manera violenta. Para conformar el Estado como Nación, en el caso de nuestro país, el pueblo mexicano ha sufrido cambios violentos en el pasado, que ahora en el presente nos sirven, para establecer una democracia, apegada a las leyes y al bienestar común.

2.- La conformación de los tres Poderes, pilares de nuestro Gobierno, se han perfeccionado, a través de las diferentes Constituciones, que nuestro país ha tenido, tomando en cuenta los cambios políticos-sociales y algunas de las veces la situación económica del país.

3.- Como excepción a la conclusión anterior, el modelo del Poder Ejecutivo, resulta, a nuestro muy particular punto de vista, un insulto al pueblo mexicano, que es en quien reside la Soberanía; ya que al entrometerse en las esferas competenciales de los Poderes Legislativo y Judicial, irrumpe de manera violenta el principio de división y equilibrio de los poderes.

4.- Conforme a la definición Constitucional de que uno o más Poderes, no se pueden reunir en una misma persona, sentimos, que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial, deberían ser los más importantes, por ser ellos quienes representan la voluntad del pueblo y además por interpretar e impartir la correcta aplicación de derecho y muchas de las veces su justa aplicación.

5.- El Poder Judicial se encuentra muy limitado en cuanto a que de una manera coactiva haga valer sus resoluciones, deben implementarse normas de

carácter ejecutivo, que ayuden a imprimir un orden coactivo al cumplimiento de sus resoluciones.

6.- Reiteramos, la necesidad de perfeccionar el sistema de elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compartimos la opinión, de que las Barras de Abogados, sean los encargados de buscar los candidatos idóneos, mediante un sondeo, y ser el pueblo quien decida quien ocupe dichos cargos.

Situación ideal. Empero, mientras la ciudadanía no se le otorguen los suficientes elementos, para tener una mejor educación político-cívica, proponemos que sean las Barras de Abogados quienes sean los electores.

7.- El presidencialismo como sistema de gobierno, es en estos momentos, desde nuestro muy particular punto de vista, un sistema obsoleto, por que no ha llegado a ser un sistema que garantice un desarrollo integral, "que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución." Artículo 25 Constitucional.

8.- El pluripartidismo que priva y permite nuestro Estado de Derecho, disemina y promueve infinidad de opiniones y criterios referentes al concepto de división de Poderes. Sentimos la necesidad imperante de legislar sobre un sistema bipartidista, que nos beneficiaría en un mayor cumplimiento de la ley, a través de una perfectible observación de la misma.

9.- Con lo anterior, quizás se entienda que promovemos un sistema parlamentario, que desde nuestro punto de vista, es el mejor sistema por tenerse un mayor control y una mayor participación ciudadana en las decisiones del gobierno; sin embargo, con la justa y perfectible aplicación de la ley, nuestro sistema, funcionaría correctamente. No necesitamos crear, a cada momento, leyes, sino las aplicamos en su campo de aplicación concreto.

10.- El principio de "Sufragio Efectivo, No Reelección", en estos momentos, debería aplicarse a la figura del Poder Ejecutivo y ser inaplicable al Poder Legislativo, por que la continuidad de los legisladores, con la suficiente cultura legislativa, enriquecería, el proceso legislativo, fortaleciendo al Poder Legislativo.

11.- En sociedades como la nuestra, en donde existe una menor educación cívica, con mayores desigualdades, menormente productiva y con una mayor concentración de la riqueza en unos cuantos, incrementándose la masa de pobres y marginación; existe una tendencia al autoritarismo, a la impunidad, a la corrupción y a la desigualdad jurídica. Por lo que, se hace necesario, la implementación de una educación jurídico-cívica, que permita al ciudadano inmiscuirse y actuar, dentro del marco de la legalidad en las decisiones del gobierno.

12.- El derecho, como ciencia, es el conjunto de normas que sirven para la correcta conducción del ser humano en sociedad, elemento característico de esto, es el dinamismo con que se transforma la sociedad, conformada por las conductas de los hombres. La mayoría de las veces se olvida, al proponer, legislar y sancionar cualquier ley, el sentido práctico y justo que debe contener cada una de las leyes creadas y aplicadas.

13.- En su formulación más tradicional, el principio de la División de Poderes significa un deslinde fundamental de atribuciones entre tres grandes sectores del Poder Estatal.

Al Poder Legislativo se le asigna la función de expedir las leyes, es decir las normas jurídicas generales.

Al Poder Ejecutivo se le atribuye la función de aplicar dichas leyes en lo que concierne a la política interior y exterior y, en general al funcionamiento de los servicios públicos.

Al Poder Judicial se le asigna la función de aplicar las leyes, pero solo a través del conocimiento y la resolución de las controversias penales y de los litigios civiles.

Bajo esta tesis, lo que realmente proponemos, es un cambio en la forma de observar y aplicar las leyes, sin olvidar la adecuación de las normas, conforme al crecimiento de la sociedad.

La estructura de la división de Poderes en nuestro país, es real y formal, perfectible en cuanto a su ámbito de atribuciones, sin embargo, dado el sistema de partidos que impera, se ha viciado, por guardarse una veneración hacia la figura del Ejecutivo, en donde de manera centralista y cupular, el Presidente en turno, se convierte en el dictador de la forma de aplicar las leyes y de gobernar, en donde los integrantes del Legislativo, solo por consigna, más no por convicción, equidad o justicia, como verdaderos servidores públicos, acatan y votan las políticas dictadas por el Presidente, sin importar que estas dañen o no contengan beneficios al pueblo.

A últimas fechas, ha cambiado esta perspectiva, pero no de manera radical, como debiera ser, ejemplo de esto es en el Poder Judicial, goza de una mayor autonomía en el ámbito de aplicación de las leyes e interpretación de las mismas, por esto mismo, sentimos la necesidad de buscar mecanismos que agilicen los procedimientos judiciales y que las resoluciones dictadas tengan una forma real de cumplirse.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- Aristóteles. "Ética Nicomaquea". Ed. Porrúa S.A. México 1992.
- Aristóteles. "Política". Ed. Porrúa S.A. México 1992.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo. "Derecho Constitucional". Ed. Tecnos, Madrid 1982.
- Bobbio, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". Ed. Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpresión, México 1994..
- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Ed. Porrúa S.A., México 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa S.A., México 1989.
- Calzada Padrón, Feliciano. "Derecho Constitucional". Ed. Harla, México 1990.
- Carré de Malberg. "Teoría General del Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1986.
- Carpizo Macgregor, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". Ed. Siglo XXI, México 1992.
- Carpizo Macgregor, Jorge. "Estudios Constitucionales". Ed. UNAM, México 1980.
- Carpizo Macgregor, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ed. Porrúa S.A., 9a. ed.; México 1995.
- "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones". Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos Editoriales. 4a. edición. México 1994.
- Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Prolog. de Pablo Lucas Verdu. Trad. de Eliseo Aja et. al. de sexta. Barcelona, México 1971. Ed. Ariel.
- Fix Zamudio, Héctor; et. al. "Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México". Ed. UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición, México 1982.
- Fix Zamudio, Héctor. "Tribunales Constitucionales y Derechos Humanos". Ed. Porrúa S.A., segunda edición, México 1985.
- G. Jellinek. "Teoría General del Estado". Buenos Aires 1981. De. Albatros, Tr. y Prol. Fernando de los Ríos.

- Hans, Kelsen. "Teoría General del Derecho y del Estado". Ed. UNAM. reimpresión. México 1988.
- Heller, Herman. "Teoría del Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1985.
- López Rosado, Felipe. "Introducción a la Sociología". Ed. Porrúa Hermanos S.A. 12a. edición, México 1993.
- Lowenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel. 2a. edición. Barcelona 1976.
- Madrazo, Jorge. "Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano". 2a. Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1994.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. "Estudios de Derecho Constitucional". Ed. Porrúa S.A., México 1980.
- Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". Ed. UNAM, México 1975.
- Marx, Carl y Engels, Federico. "Manifiesto del Partido Comunista". Ed. Progreso, Moscú 1970.
- Montesquieu. "Del Espíritu de las Leyes". Ed. Porrúa S.A., México 1992.
- Montesquieu. "Leyes, Gobierno y Poderes". Ed. Civitas Madrid España.
- Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa S.A., México 1993.
- Quirarte, Martín. "Visión Panorámica de la Historia de México". 19a. edición. Ed. Librería Porrúa Hermanos y Cía. S.A. México 1983.
- Rabasa, Emilio. "La Organización Política de México: La Constitución y la Dictadura". Prol. Rodolfo Reyes. Madrid 1917. Ed. América.
- Rabasa O., Emilio y Caballero, Gloria. "Mexicano ésta es tu Constitución". Ed. Miguel Angel Porrúa. 10a. edición. México 1995.
- Recasens Siches, Luis. "Sociología". Ed. Porrúa Hermanos S.A. México 1986.
- Sartori, Giovanni. "Ingeniería Constitucional Comparada". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1994.
- Sayeg Helú, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano" Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1991. 10a. edición.
- Sayeg Helú, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa S.A. México 1987.

Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución". Traducción de Francisco Ayala. Ed. Nacional. México 1966.

Serra Rojas, Andrés. "Teoría General del Estado". Ed. Porrúa Hermanos S.A. México 1993. 12a. edición.

Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México" 1808-1989". Ed. Porrúa Hermanos S.A. México 1994.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa S.A. México 1990.

Varios Autores. "Regímenes Políticos Actuales". Ed. Tecnos. Madrid España 1985.

Weber, Max. "El Político y el Científico". Ed. Alianza Editorial Mexicana. 1a. reimpresión. México 1989.

Witker V., Jorge. "Derecho Económico. Ed. Harla. México 1985.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Ed. Porrúa Hermanos S.A.. México 1996.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Quinta edición. Editorial Porrúa Hermanos S.A. UNAM. México 1992.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXII. Ed. Libreros. Buenos Aires.

Enciclopedia de México Ed. SEP. Subsecretaría de Cultura, Dirección General de Publicaciones y Medios, Consejo Nacional de Fomento Educativo. México 1987.

Fernández Vázquez, Emilio. "Diccionario de Derecho Público". Ed. Astrea. Buenos Aires 1981.

Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". 20a. edición. Ed. Porrúa S.A. México 1991.

## **LEGISLACION**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa Hermanos. México 1996.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Secretaría de Gobernación. México 1998.**

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**Ley de Amparo.**

**Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 3 septiembre de 1999.**

**Código Federal de Procedimientos Penales.**

**Ley de la Administración Pública Federal.**

**Código Penal para el Distrito Federal.**

## **INTERNET**

[sasup@trife.mx](mailto:sasup@trife.mx) 1999

[wmaster@trife.gob.mx](mailto:wmaster@trife.gob.mx)

<http://www.cddhcu.gob.mx/lyorg/>