

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**“DETERMINACIÓN DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS AL  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DENTRO DEL PROCESO DE  
CREACIÓN DE LEYES”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**GILBERTO ARMANDO ADAME JIMÉNEZ**

**ASESORA:**

**LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS.**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.**

**MARZO DE 2007.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **Dedicatoria:**

### **A mis Maestros:**

Lic. Edmundo Elías Musi, por renovar mi convicción en que las personas tan valiosas como usted, siempre tienden la mano cuando se pide ayuda.

Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas, por permitirme conocerla y aprender de usted, solo gracias a su paciencia y sabios consejos, fue posible consumir esta investigación.

### **A mi familia:**

En particular a mi pequeña hija Evelyn Adame Reséndiz, por enorgullecirme con tu sabiduría y permitirme conocer que existe un mundo nuevo y mejor que se construye cada día.

A mi esposa Margarita Reséndiz Vega, por tanto tiempo de grata compañía, que nos ha permitido consolidar un nosotros por siempre.

### **Advertencia:**

“Para redimir de sus taras a nuestro derecho constitucional hay que estudiarlo desde el punto de vista de la vida nacional, como afirmación o negación de ella, pero siempre como algo que tiene que ver, desde la entraña hasta el gesto, con los destinos de la Nación.”

Felipe Tena Ramírez.

“Se miente más de la cuenta por falta de fantasía, la verdad también se inventa.”

Antonio Machado.

# **“DETERMINACIÓN DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DENTRO DEL PROCESO DE CREACIÓN DE LEYES”**

|   |         |
|---|---------|
| <b>ÍNDICE.</b>  | página: |
| <b>INTRODUCCIÓN.</b>  | I       |
| <b>CAPÍTULO I</b>   |         |
| <b>ANTECEDENTES JURÍDICOS.</b>  |         |
| 1.1 Constitución Política de la Monarquía Española 1812.                            | 1       |
| 1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana 1814.            | 4       |
| 1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822.                      | 6       |
| 1.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824.                      | 9       |
| 1.5 Bases para la Nueva Constitución Mexicana 1836.                                 | 14      |
| 1.6 Bases de la Organización Política de la República Mexicana 1843.                | 17      |
| 1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857.                      | 20      |
| 1.8 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 1865.                                 | 25      |
| 1.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.                     | 27      |
| <b>CAPÍTULO II</b>  |         |
| <b>NATURALEZA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO.</b>                                     |         |
| 2.1 Justificación histórica.  | 36      |
| 2.2 Facultades constitucionales concedidas al poder ejecutivo.                      | 42      |
| 2.3 Sistema de gobierno Presidencial.   | 47      |
| 2.4 Naturaleza administrativa del poder ejecutivo.                                  | 50      |
| 2.5 Carácter Político y de centralización de poder.                                 | 52      |
| 2.6 Características del Régimen Presidencial.                                       | 54      |
| <b>CAPÍTULO III.</b>  |         |
| <b>EL PODER EJECUTIVO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LEYES.</b>            |         |
| 3.1 La figura del “Presidencialismo” dentro del procedimiento de creación de leyes. | 59      |
| 3.2. Determinación formal y material de facultades del poder ejecutivo.             | 64      |
| 3.3 Iniciativa de Ley.  | 70      |
| 3.4 Derecho de Veto.  | 73      |
| 3.5 Promulgación de la Leyes.   | 77      |
| 3.6 Publicación de las Leyes.   | 80      |
| 3.7 Ejecutar las Leyes.   | 81      |
| 3.8 Facultad Reglamentaria.   | 81      |

**CAPÍTULO IV.  
EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.**

página:

|   |            |
|---|------------|
| <b>4.1 Equilibrio entre los poderes.</b>  | <b>86</b>  |
| <b>4.2 Término histórico de la figura del Presidencialismo Mexicano</b>   | <b>95</b>  |
| <b>4.3 Situaciones que se han presentado en la realidad legislativa.</b>  | <b>101</b> |
| <b>4.4 Criterios a seguir por parte de un Congreso de la Unión plural, sin<br/>mayoría absoluta de ninguno de los partidos políticos representados.</b> | <b>105</b> |
| <b>4.5 El poder ejecutivo en el México actual.</b>  | <b>109</b> |
| <b>4.6 Nueva relación entre los poderes.</b>  | <b>111</b> |
| <br>  |            |
| <b>CONCLUSIONES.</b>  | <b>118</b> |
| <br>  |            |
| <b>PROPUESTAS.</b>  | <b>123</b> |
| <br>  |            |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.</b>  | <b>127</b> |

## **INTRODUCCIÓN.**

Consideramos que nuestra historia es una parte sensible y fundamental de lo que es el México independiente y su situación en el mundo actual, digamos que al menos los últimos 200 años, deberían ser considerados como la memoria conciente de la Nación y al igual que en el caso de las personas, sirvieran de experiencia general, no solo para no cometer los mismos errores, sino también para resaltar y porque no retomar los aciertos realizados en el desarrollo y construcción del país durante este tiempo.

Partiendo de la premisa que la historia de la humanidad en general y la patria en particular, tal como la conocemos ha sido escrita durante la mayor parte del tiempo por los sectores dominantes en cada época, es decir “los vencedores”, lo que se ve reflejado durante el recorrido de más de 195 años que realizamos por nuestra historia legislativa, en el cual sin citar a los próceres nacionales, hemos leído más veces de Agustín de Iturbide, Antonio López de Santa Anna, Porfirio Díaz Mori o de los manejos políticos del Partido Revolucionario Institucional, que del sentir y actuar de los millones de mexicanos que resultaban perjudicados o beneficiados con cada error o acierto realizado a lo largo de nuestra historia por los héroes o villanos nacionales (algunos de los cuales, a veces desempeñan en forma indistinta un rol o el otro), cuyas decisiones permitieron continuar la brecha descomunal, en que pocos tienen mucho y la mayoría de la población se encuentra en condiciones de pobreza.

Por esta razón sostenemos que la noción de la historia debe cambiar, la debemos entender no solo como la memoria general contenida en los libros y baluartes nacionales, sino sobre todas las cosas como el resultado del cotidiano acontecer ciudadano en la toma y participación de las decisiones trascendentales de nuestro país.

Coincidentes con este criterio durante el primer capítulo de este trabajo, dedicado a los antecedentes jurídicos, analizaremos las normas constitucionales que hemos tenido a lo largo de la historia que va desde el inicio de nuestra lucha de independencia con las Constituciones de Cádiz y Apatzingán hasta nuestra Constitución vigente, en busca de los elementos normativos que dan sustento a nuestro tema dentro del procedimiento de creación de leyes, donde sostendremos que las facultades concedidas al presidente de la República han sido motivadas y corren en paralelo a las condiciones y circunstancias que se han presentado en cada momento de la realidad nacional, con la influencia siempre de los acontecimientos y decisiones de los actores políticos de otras latitudes, por lo que a lo largo de ese apartado pretendemos sostener la estrecha vinculación causa-efecto, entre la historia del México independiente y los sistemas jurídicos que han normado cada periodo.

Debemos resaltar que en este recorrido histórico, la constante que observamos fue la toma de decisiones por parte de los grupos en el poder, como en el caso de la culminación de nuestra independencia con 3 objetivos tan estrechos, como fueron de inicio; continuar el sometimiento ahora bajo un príncipe español, la religión católica como única y la igualdad entre españoles y criollos, de la misma forma, ya en el México independiente del siglo XIX, permanentemente matizado en las dolorosas pugnas entre centralistas y federalista más tarde liberales y conservadores, empeñados en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejoría del país, al no asumir la responsabilidad histórica de no haber conciliado el interés general de la Nación por sobre el particular que cada uno representaba, que permitieron pasajes insospechados de claro-oscuros, como las intervenciones militares, una sola de ellas que costó más de la mitad del territorio nacional, los insólitos 11 gobiernos de Santa Anna, la presidencia en varios periodos de Benito Juárez, el surgimiento de 2 emperadores y la dictadura del Porfirio Díaz, todo lo que generó, entre otras razones que también analizaremos, las condiciones para el surgimiento de un gobierno de partido único que domino las decisiones del país por más de 70 años.

Durante el desarrollo del segundo capítulo relativo a la naturaleza jurídica del poder ejecutivo, revisaremos que la existencia de un régimen de gobierno eminentemente presidencialista en México, no puede ser justificado solo por los elementos históricos y jurídicos, sino también fue influido por las variables reales que establecen los factores políticos, sociales, económicos y hasta los particulares como la idiosincrasia, condicionantes de nuestro origen, verificaremos el sistema de gobierno presidencial establecido en nuestro marco constitucional, concluyendo que es diferente al denominado “presidencialismo mexicano” que ha estado vigente y que la decisión de conceder preponderancia al poder ejecutivo sobre los otros dos poderes ha sido tomada por los grupos en el poder negados rotundamente a perder sus privilegios.

Con los elementos indispensables establecidos, en el capítulo tercero, revisaremos de manera detallada el tema central de nuestra investigación, iniciando con la incidencia inusual del “presidencialismo” dentro de dicho procedimiento, con una enumeración general de las facultades del poder ejecutivo, para llegar al detalle de los tres momentos en que el presidente de la República participa en él; la iniciativa de ley consagrada en el artículo 71 fracción I constitucional, el veto a las leyes del Congreso fracción B del artículo 72 y su promulgación o publicación señaladas indistintamente en las fracciones A y C del mismo numeral, con su indispensable vínculo establecido en la fracción I del artículo 89, lo que nos permitirá plantear la delimitación real de las facultades del presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes conforme el marco establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la enorme diferencia con el sistema que en realidad nos rigió, donde ha sido en lo inmediato un cambio social y no una reforma jurídica, la que ha sustentado el inicio de una nueva relación entre los poderes federales.



Por último, durante el cuarto capítulo de este trabajo, haremos un recuento de nuestra historia reciente, donde pareciera que los mexicanos desconocemos la historia y somos un país que se descubre y construye periódicamente cada tiempo determinado, los últimos 70 años cada sexenio, lo que nos ha marcado como una sociedad “sui generis”, que no obstante las constantes luchas sociales, solo de manera reciente se abre a los causes de la modernidad democrática, ya que es hasta 1997 que se presentó por primera vez en la Cámara de Diputados la ocasión que el entonces partido oficial no tuviera mayoría absoluta y solo hasta el año 2000 se lograra la alternancia en el poder ejecutivo con un presidente del Partido Acción Nacional.

De la misma forma en base a la realidad actual que presenta nuestro país, con una sociedad mayormente informada y participativa que demostró nuevamente su vocación plural en las pasadas elecciones federales, donde con su voto marco una diferencia menor al medio punto porcentual entre dos candidatos a la presidencia, así como la conformación eminentemente diversa de las 2 cámaras que conforman el legislativo, se plantea la intención de entender de mejor manera las alternativas jurídicas que se presentan para normar adecuadamente esta nueva realidad, que hoy se presenta para México y que sin lugar a dudas debemos aprovechar para consolidarnos, de una vez por todas, como un Estado Social de Derecho, que pueda transformar sus logros democráticos, jurídicos, sociales y macroeconómicos propios de un mundo globalizado, en beneficios palpables en el mejoramiento equilibrado de la calidad y condiciones de vida de los más de 100 millones de habitantes de nuestro país, que hoy, como ayer siguen exigiendo repuestas y atención concretas a sus necesidades.

## **CAPITULO I :**

### **ANTECEDENTES JURIDICOS**

#### **1.1 Constitución Política de la Monarquía Española 1812.**

Consideramos que para lograr una mejor comprensión del marco normativo nacional que analizaremos en búsqueda de antecedentes de este estudio, debemos recordar aunque sea brevemente, la realidad que motiva el surgimiento de cada legislación, por esta razón, realizaremos una breve reseña de las condiciones y circunstancias inherentes a la Constitución de Cádiz. Los tres siglos de sometimiento español sobre la Nueva España, se basaron en un férreo control centralizado de las decisiones de gobierno y un dominio casi total sobre todas las actividades realizadas por la población, con características determinadas, entre las cuales resaltan: la explotación de la población indígena, como resultado del sistema de encomienda; la posición justificante de la conquista desarrollada a la par de la labor evangelizadora de la iglesia católica; otra fue la existencia de clases sociales muy marcadas, que mostraban una realidad económica y social de enormes desigualdades.

En lo que respecta a la Metrópoli colonial, la mala administración y los graves excesos cometidos, ocasionaron su declive y permitieron a finales del siglo XVIII el surgimiento de nuevas potencias avasalladoras. El avance incontenible del ejército francés al mando de Napoleón Bonaparte en el norte del territorio hispano<sup>1</sup>, con su abdicación forzada a favor de su hijo Fernando VII y de este último a favor de Napoleón<sup>2</sup>, marcan en España el inicio de una guerra civil de liberación para la expulsión del invasor, entre 1806 y 1814.

Al tenerse conocimiento en nuestro país de esta abdicación de la corona española, a mediados de 1808, genera diversas reacciones entre los grupos en el poder, unas en apoyo a Fernando VII y otras a favor de la independencia, en razón del vacío jurídico existente.

---

<sup>1</sup> Hidalgo, Luis de la. Historia del Derecho Constitucional Mexicano. 1ª ed. México. Porrúa. 2002, pág.10.

<sup>2</sup> Arnáiz Amigo, Aurora. Historia Constitucional de México. 2ª ed. México. Trillas. 1997, pág. 13.

En razón del momento histórico en que se reúnen las Cortes en Cádiz para su elaboración, es decir: durante la invasión napoleónica, en ausencia del soberano Fernando VII, por su abdicación forzada y ante la Constitución de Bayona, toman en cuenta la situación política y social en la península ibérica, así como las justas demandas que sustentan los habitantes de las colonias en aras de su independencia, por lo que resulta un documento valioso e innovador, que habrá de tener una gran influencia en nuestra legislación. Dentro de estos afanes de igualdad buscando calmar los movimientos de independencia, fueron convocados a integrar las Cortes, no solo representantes de España, sino también de las provincias de cada colonia, donde resaltó la participación de Miguel Ramos Arizpe, que le servirá de valiosa experiencia, para más tarde presidir la Comisión de Constitución del Segundo Congreso Constituyente que elaborara la Constitución Federal Mexicana de 1824.

La Constitución Política de la Monarquía Española, que expidieron las Cortes de Cádiz, fue aprobada en España el 19 de marzo de 1812 y sancionada en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, por lo que fueron derogadas en nuestro país, las Leyes de Indias, compilación de diversas disposiciones vigentes algunas desde 1560<sup>3</sup>.

Es relevante la definición inicial en esta Constitución, de que la soberanía reside en la nación ( y no en la decisión del monarca, como sucedía en el régimen absolutista), así como el equilibrio que otorga la definición básica de poderes, que establece en sus: “Artículo 15: la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey. Artículo 16: la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey”<sup>4</sup> y el 17 que la aplicación de las leyes correspondía a los tribunales civiles y penales, de lo anterior se desprendería la siguiente división de facultades; Las Cortes hacen las leyes, el rey las ejecuta y los tribunales las aplican, sin embargo el artículo 15, es confuso y por eso lo citamos textualmente, ya que de lo subrayado, se entiende la participación directa del rey dentro del proceso de creación de leyes, además de su ejecución

---

<sup>3</sup> Hidalgo, Luis de la. Op. Cit. pág. 19.

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. 22ª ed. México. Porrúa 1999, pág. 62.

establecida en el numeral siguiente. La Constitución de Cádiz, precisa dentro de cuatro apartados las facultades inherentes al proceso de creación de leyes, el primero dedicado a las “Facultades de las Cortes”, el segundo “De la formación de las Leyes y de la Sanción Real”, el tercero “De la promulgación de las Leyes” y el cuarto dedicado a las atribuciones “Del Rey”. En resumen para la materia de nuestro trabajo, debemos resaltar lo siguiente:

- Determina que la soberanía reside en la nación, ya no en el monarca.
- Además de a los diputados, concede al rey la iniciativa de ley<sup>5</sup>.
- Otorga al rey las facultades de aprobación, sanción y publicación de las leyes de las Cortes, así mismo le confiere la facultad para reglamentarlas y ejecutarlas.
- Incorpora la existencia del fuero, al indicar que “la persona del Rey es sagrada e inviolable y no esta sujeta a responsabilidad”<sup>6</sup>.
- Concede al rey el veto a las leyes de las Cortes en un término determinado de 30 días para negar o conceder la sanción, precisando la presunción de una respuesta positiva en caso de no responder dentro de ese tiempo.
- Establece el refrendo ministerial, no obstante que concede al monarca la facultad de remover libremente a los secretarios de despacho.

Por ser un documento avanzado para su tiempo, dado el absolutismo despótico que había imperado en la corona española y debido a que afectaba no solo los privilegios de la monarquía, sino del clero y del ejército, la Constitución de Cádiz tuvo una vigencia incierta, en España el decreto del 4 de mayo de 1814 emitido por Fernando VII, mediante el cual desconocía el trabajo de las Cortes de Cádiz (publicado en Nueva España el 17 de septiembre de 1814), concluyó con su vigencia, en nuestro caso, al poco tiempo de proclamada, fue suspendida por el Virrey Venegas, restableciéndose solo en algunas de sus partes al año siguiente por el Virrey Calleja. Más tarde en el mes de marzo de 1820, a raíz del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio forzado a reestablecer la Constitución, en la Nueva

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pág. 80.

<sup>6</sup> Ibidem, pág. 80.

España se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y Veracruz, por lo que el Virrey de Apodaca, tuvo que jurarla el 31 de mayo de ese año<sup>7</sup>.

## 1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana 1814.

Ante la fatal derrota de su ejército en la batalla de Puente de Calderón, Miguel Hidalgo y Costilla, logra escapar, pero es capturado al poco tiempo por la fuerza virreinal, ordenando su fusilamiento el 30 de julio de 1811, es decir, a 10 meses de iniciada, la Guerra de Independencia pierde a su hombre principal, por lo cual y debido a los desacuerdos entre los vocales de la Junta de Zitácuaro<sup>8</sup>, de la que el mismo formaba parte, José María Morelos y Pavón, se convirtió en la figura más importante del movimiento insurgente, en base al gran prestigio obtenido, lanzó en abril de 1813 desde Oaxaca<sup>9</sup>, la convocatoria a un Congreso Nacional que fuera representante de la soberanía nacional y coordinador del movimiento insurgente. El 14 de septiembre de 1813, conforme la convocatoria y reglamento elaborados por Morelos, se instaló el Congreso de Anáhuac en la Catedral de Chilpancingo, durante los trabajos, no obstante que se manifestaron ideas controvertidas para continuar el sometimiento a la corona española, el 6 de noviembre de 1813, se firmó el Acta de la Declaración de Independencia de América Septentrional. Las circunstancias de la guerra de Independencia, obligaron a este Congreso a emigrar a varias comunidades, preparando su objeto básico que era emitir una Constitución.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue emitido el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán y es la primera Constitución de nuestro país, que buscó dar una organización a la nación, para convertirla en palabras de Ernesto de la Torre, “en un ente jurídico autónomo, por medio del establecimiento de un régimen de derecho que garantizara la paz, la justicia y la libertad”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pág. 59.

<sup>8</sup> Suprema Junta Nacional Americana instalada en 1811 por Don Ignacio López Rayón en Zitácuaro, encargada de gobernar a Nueva España en ausencia y a nombre de Fernando VII, a semejanza de las juntas que se habían formado en España. Hidalgo. Luis de la. Op. Cit. pág.20.

<sup>9</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Historia del Derecho Mexicano, 1ª ed. México. Oxford University Press. 2003. Vol. 2. pág. 245.

<sup>10</sup> Galeana, Patricia. comp. México y sus Constituciones. 2ª ed. México. Fondo de Cultura Económica. 1994, pág.8.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, más que una constitución, nos dice el Maestro Felipe Tena Ramírez, “es un ideario de la revolución”<sup>11</sup>. La Constitución de Apatzingán, determina acertadamente en sus siguientes numerales: 2º que la soberanía consiste en la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad, 5º que la soberanía reside esencialmente en el pueblo y que se ejercita a través de la representación nacional compuesta por los diputados, 11º que son 3 las atribuciones de la soberanía; las facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos concretos, de donde desprenden las atribuciones de los 3 poderes antes señalados. Podemos asentar que la Constitución de Apatzingán es un documento innovador y avanzado para su época, en este documento, se consagran la pureza del ideario del documento histórico “Sentimientos de la Nación” elaborados por José María Morelos, donde cabe resaltar su honestidad y amor por la patria, la influencia de los pensadores franceses que daban prioridad al legislativo como poder representativo, así como la experiencia que se tenía de los excesos cometidos por los reyes y virreyes durante la colonia, que abusaban de la concentración del poder, como antecedente para su decisión de acabar con el absolutismo que concentraba el poder en un solo hombre, al conceder prioridad al poder legislativo y al dividir las decisiones del ejecutivo en tres personas, como una manera de compartir de manera colegiada la toma de decisiones nacionales, dentro de la materia de nuestro estudio, cabe resaltar lo siguiente:

- Precisa de manera clara el concepto de soberanía e indica que esta emana del pueblo.
- Señala la clásica división de poderes, con una prioridad del legislativo.
- Integra un ejecutivo representado por tres personas.
- La elección del poder ejecutivo la realiza el legislativo.
- Da a los poderes ejecutivo y al judicial un término de 20 días para “representar” contra las leyes aprobadas por el Congreso.

---

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe. México y sus Constituciones. 1ª ed. México. Editorial Polis. 1937, pág. 64.

La Constitución de Apatzingán careció de vigencia práctica, más allá de los territorios controlados por la insurgencia, toda vez que las circunstancias de la Guerra de Independencia no permitieron su actuación normal, no obstante, es de resaltar que se instalaron y fueron designados los representantes de los 3 poderes; por el poder ejecutivo, denominado supremo gobierno, fueron nombrados; José María Cos, José María Morelos y José María Liceaga, a poco más de un año de sancionada, en noviembre de 1815, Morelos fue capturado y posteriormente ejecutado por salvaguardar a los integrantes del Congreso, al poco tiempo Mier y Terán disolvió en Tehuacan los restos de los 3 poderes<sup>12</sup>.

### **1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822.**

Como todos sabemos, nuestra Guerra de Independencia se llevó a cabo a lo largo de 11 años, con grandes altibajos en lo militar e ideológico, a la muerte de Miguel Hidalgo y José María Morelos, se llegó a establecer ésta como una guerra de guerrillas contra el ejército virreinal, con cambios en los objetivos que iban desde consumir una independencia real a una formal, es decir, de terminar en definitiva con el vasallaje colonial a constituir un gobierno propio, pero continuando con el sometimiento a la corona española, ambos, en busca particularmente de la conservación de los intereses de los grupos de poder. Para fines de 1820, el cansancio en los insurgentes era evidente y solo los Generales Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero sostenían la lucha como cabezas visibles<sup>13</sup>, por su parte, como ya hemos dicho la situación existente en la península ibérica siempre influyó, en este caso, la revolución española afectó las condiciones de la rebelión, ya que las tendencias liberales persistentes en los pensadores que sustentaron la ideología de la revolución en España, difería de los intereses creados por los grupos en el poder en nuestro país: llámense españoles y criollos adinerados, autoridades coloniales, el alto clero y militares, por lo que también comenzaron una serie de intrigas con el fin de separar el Virreinato de la Nueva España de la Metrópoli Española.

---

<sup>12</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 29.

<sup>13</sup> Hidalga, Luis de la. Op. Cit. pág. 40

Por lo que, nuevamente aprovechando el momento coyuntural existente, es un criollo nombrado por el Virrey Juan Ruiz de Apodaca para combatir a los insurgentes, quien consigue formalizar la independencia, conforme a sus propios intereses, negociando por cuenta propia y haciendo compromisos de diferente manera con cada una de las partes, Agustín de Iturbide consolida un deseo ya vigente en todos los sectores, al reunirse con Vicente Guerrero en febrero de 1821 y ambos firmar un acuerdo por el cual unieron sus fuerzas para llevar a cabo la Independencia, bajo el llamado Plan de Iguala, donde se establecieron tres garantías mutuas: México sería un país independiente gobernado por un monarca español; la religión católica sería la oficial y única del país y los españoles y criollos tendrían los mismos derechos y privilegios.

A efecto de legitimarse, Iturbide convocó al Primer Congreso Constituyente, integrado por 2 cámaras, aunque en la práctica sesionaron unidas, cuyos miembros fueron electos de manera indirecta a través de 3 instancias, definitivamente de entre las clases privilegiadas, con el objeto de promulgar una constitución propia. Dentro de los diputados, se mostraron 2 tendencias bien definidas, los liberales y los conservadores<sup>14</sup>, los primeros a favor de establecer una monarquía muy limitada con controles constitucionales y los segundos a favor de mantener el estado de cosas imperante subordinándose ahora por completo a las ordenes de un emperador. Al inicio de los trabajos del Congreso Constituyente, este se declaró soberano y debido a las divergencias antes establecidas, se retrazó la elaboración de una constitución que legitimara las aspiraciones de Iturbide y que le permitieran afrontar y por que no decirlo, aprovechar de mejor manera las indefiniciones y constantes presiones internas y externas de la nueva Nación; ya que al desconocer España los acuerdos tomados tanto en Iguala como en Córdoba, señalando como traidor a O' Donujú y declarando la casa real española que no aceptaba el trono imperial ofrecido, le abrían las puertas para consumir su objetivo: declararse emperador.

---

<sup>14</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit, Vol. 3, pág.6.



Iturbide disolvió el Primer Congreso Constituyente el 31 de octubre e integró la denominada Junta Nacional Instituyente, conformada por 45 de los Diputados a su favor del extinto Congreso, el 18 de diciembre 1822, este órgano aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, que permitía dar legalidad<sup>15</sup> al Imperio y abolía la Constitución de Cádiz.

Considerando de manera afortunada la reducida vigencia de este documento, que de inicio ya era considerado por sí mismo provisional, es de rescatar la división tradicional de poderes, como un mecanismo ya indispensable para toda legislación, aún siendo monárquica, dentro del artículo 29 establecía la titularidad del poder ejecutivo para el emperador, agregando además “que su persona es sagrada e inviolable”<sup>16</sup> y que solo los ministros serían responsables de los actos de gobierno, por último el 30º en su fracción segunda le daba la atribución para hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla y la octava para formar los reglamentos, ordenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio.

En resumen, consideramos que para la materia de nuestro estudio aporta la siguiente:

- Inicia dentro de la legislación del México independiente, la constante de incluir la división de poderes, no obstante que el poder legislativo estaba depositado, en este caso, en una “Junta Nacional Instituyente” con las limitaciones y el objetivo que ya hemos mencionado.
- Señala que la persona del emperador es sagrada e inviolable y que solo los ministros son responsables de los actos de gobierno.
- En su calidad de titular del ejecutivo, confiere facultades al emperador para hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla, así como para reglamentarla.

El Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, fue promulgado el 18 de diciembre de 1822, por lo que este ordenamiento legal tuvo una corta vigencia de

---

<sup>15</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit. pág. 8.

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 132.

alrededor de 3 meses. El documento señala el Maestro Felipe Tena Ramírez<sup>17</sup> es aprobado por la Junta Nacional Instituyente el 18 de diciembre de 1822 y otros autores<sup>18</sup> indican que fue en febrero de 1823, de cualquier forma el término de vigencia es corto, ya que Iturbide deja el poder el 20 de marzo del año antes indicado, forzado por la acometida militar del Plan de Casa Mata, desencadenado ante la disolución que ordenó del Primer Congreso Constituyente.

#### **1.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824.**

Al término del efímero Primer Imperio Mexicano, causado por el descontento popular y ante la acometida militar ocasionada por el Plan de Casa Mata, convocado por Guadalupe Victoria y Antonio López de Santa Anna, con la ocupación de la capital por tropas revolucionarias<sup>19</sup>, a fines de marzo de 1823, se lleva a cabo la elección para el poder ejecutivo vacante, es de resaltar que conforme las disposiciones contenidas en la Constitución de Apatzingán, se nombra a tres personas para ejercer el cargo en forma colegiada: Guadalupe Victoria, Celestino Negrete y Nicolás Bravo, a la par se llevan a cabo la convocatoria para la elección de un Segundo Congreso Constituyente.

Una vez instalado el Congreso, se manifiestan otra vez dos fuertes tendencias; los centralistas y los federalistas, posteriormente identificados en nuestra historia con los partidos conservador y liberal, respectivamente y ante las fuertes presiones separatistas por parte de las provincias (solo hasta después de la Constitución Federal de 1824 podemos hablar de estados), tomó 3 determinaciones fundamentales; primero confirmó la tendencia a favor de formar una República Federal, segundo ante la premura que marcaban las circunstancias descritas, el 31 de enero de 1824 expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y tercero, con la relativa tranquilidad que estas acciones le concedieron, se dedicaron de lleno a la elaboración de la Constitución.

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 144.

<sup>18</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit. pág. 8.

<sup>19</sup> Hidalgo, Luis de la. Op. Cit. pág.68.

Antes de entrar de lleno en materia, para entender como un correcto inicio del marco normativo nacional con la Constitución Federal de 1824, pudo dar lugar a una problemática tan grave como la que consigna nuestra historia, que va de la constante contradicción entre tendencias, al odio fratricida, más allá del interés común y aún de la defensa de la soberanía nacional, es importante establecer como punto de partida general, que intereses representaban cada uno de estos sectores: los centralistas o conservadores, no obstante ser una minoría estaban constituidos por las clases más pudientes y poderosas de la antigua estructura virreynal, con el alto clero, por lo que defendían en el discurso público, el criterio de control centralizado y dominio absoluto para lograr la consolidación de la nación y en el privado evidentemente la preservación de sus propios y enormes intereses, por su parte: los liberales o federalistas, se integraban con el concurso también de la clase pudiente, pero con una evidente preparación y claridad de ideas, los cuales como mayoría y clase alternante, exigía un nuevo espacio en la toma de decisiones, influidos por las ideas más avanzadas de la época.

Factores de igual importancia que debemos considerar son, en lo interno; primero la sobreexplotación irracional durante 3 siglos de las riquezas de la Nueva España por parte de la autoridades virreinales para costear los excesos de la corona y segundo el debilitamiento económico, así como el desgaste político-social que ocasionó al enorme territorio, una guerra de independencia de 11 años (con la detestable llegada a una meta inicial con el primer imperio) y finalmente, como una de sus consecuencias, la enorme desigualdad social que se constituyó durante todo ese tiempo, donde pocos tenían todo y la mayoría muy poco o nada, así como la nula participación de la mayoría de la población en la toma de decisiones, de las cuales de hecho estaban marginados. En lo externo; las ideas reivindicatorias de la antigua Metrópoli, la alternancia poderosa de las potencias en Europa y sobretodo la consolidación económica y fortalecimiento expansionista de los Estados Unidos de Norteamérica.

Por último, debemos precisar que estamos hablando del verdadero surgimiento de México como nación soberana, por lo cual toda decisión en la forma de gobierno era nueva, sin experiencia previa, por ejemplo: es de resaltar el criterio de indefinición asentado en el Artículo 15 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, al señalar que “El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que esta señale.”<sup>20</sup>

Una vez establecido lo anterior, podemos señalar que realmente la Constitución de 1824, era una legislación anhelada, que buscaba ver cristalizado en un cuerpo normativo la mejoría de las condiciones y calidad de vida deplorables de la mayor parte de la población. No obstante las contradicciones y factores antes establecidos, persistieron sobre los intereses nacionales y estuvieron presentes durante la realización de todas las sesiones del Segundo Congreso Constituyente. El 1º de abril de 1824, en el Segundo Congreso Constituyente se empezó a discutir el proyecto de carta magna, en la cual se percibía la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, de la cual se contaba con una mala traducción “que servía de texto y modelo a los nuevos legisladores”<sup>21</sup> (influencia, que como hemos dicho no podemos establecer como negativa, ya que en esos momentos se consideraba un modelo exitoso, sin ponderar que el crecimiento de los E. U. A., era más producto de decisiones económicas<sup>22</sup>, como la abierta venta de los terrenos a los emigrantes y un gobierno sin excesos, que de cuestiones jurídicas contenidas en su Constitución), así como de la vanguardia de las diversas tendencias políticas e ideológicas imperantes en ese momento, ya que se habla de un Congreso Constituyente culto, en razón del alto nivel de preparación de muchos de sus integrantes, por lo que después de intensas jornadas de debates entre los criterios irreconciliables de los grupos centralista y federalista, con intervenciones sobresalientes de estos últimos, el 3 de octubre de 1824, es aprobada por el Congreso y publicada al día siguiente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 156.

<sup>21</sup> Ibidem. pág. 153.

<sup>22</sup> Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. 3ª ed. México. Porrúa. 2004, pág.151.

Es relevante la calidad que confiere el artículo 47° de la Constitución de 1824, al señalar que toda resolución del Congreso tendría carácter de ley o decreto, así como lo contradictorio de la determinación que establece el siguiente numeral, al precisar que para que tengan fuerza de ley o reglamento deben estar firmadas por el Presidente. Dentro de la sección relativa “De la formación de leyes” el artículo 51° señala que la iniciativa de leyes corresponde a ambas cámaras, excepto lo relativo a contribuciones o impuestos reservado a la de diputados y con la fracción I del artículo 52 que señala que se tendrán por iniciativas de ley o decreto las proposiciones que realice el Presidente de la República, mismas que establece deberán realizarse a través de la Cámara de Diputados, dice la Maestra Aurora Arnáiz Amigo, que se inicia “legalmente el sistema presidencial mexicano”<sup>23</sup>. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, es la primera del México independiente y como tal esperada como un documento por demás anhelado por toda la población, o al menos la minoría privilegiada, numerosa tal vez, que alcanzaba los postulados de la nueva constitución, pero la gran mayoría popular quedo como siempre abandonada y olvidada<sup>24</sup>, esperando de ella todas las respuestas a las inquietudes que manifestaba la enorme nación de alrededor de 5 millones de kilómetros cuadrados, constituida por los territorios “de lo que fuera el Virreinato de la Nueva España, la Capitanía General de Yucatán, las Comandancias de las Provincias Internas de Oriente y Occidente, los de la Baja y la Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes”<sup>25</sup>, jurídicamente para la materia de nuestro estudio, resalta lo siguiente:

- Concede la iniciativa de ley además de a diputados y senadores, al presidente de la República a través de la de diputados y a las legislaturas de los estados por ambas cámaras.
- Precisa el término de 10 días para que el presidente ejerza el veto realizando observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso, así como la obligación de sancionarlas de contar al regreso con la aprobación de las dos terceras partes

<sup>23</sup> Arnáiz Amigo, Aurora. Op. Cit. pág. 127

<sup>24</sup> Fernández, Narciso J. De Apatzingán a Querétaro. Congresos y Leyes Constitucionales de México. s/e. México. El Nacional. 1942. pág.74.

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 168.

de los integrantes de ambas cámaras, además de la afirmativa ficta en caso de no realizarlas dentro del término indicado.

- Señala que el titular del poder ejecutivo federal no podrá ser acusado por delitos graves, sino ante alguna de las cámaras, dando inicio al fuero presidencial.
- Señala las atribuciones del presidente para publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso, así como de dar reglamentos, decretos y ordenes para el mayor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales y poner en ejecución las leyes y decretos.
- Retoma la figura del refrendo vigente en el régimen parlamentario, sin ningún efecto en nuestra legislación, dada la libertad absoluta del ejecutivo para nombrar y remover a su gabinete.
- Establece la figura de la vicepresidencia, para la persona que ocupe el segundo lugar en la votación de la elección presidencial.

No obstante el gran entusiasmo que despertó entre la población, al ser la primera Constitución del México independiente, su vigencia del 3 de octubre de 1824 al 23 de octubre de 1835, se enmarcó dentro de uno de los periodos más difíciles de nuestra historia. Por esta razón, nos permitiremos hacer una pequeña semblanza de lo acontecido. Es importante señalar, que una aparente buena y democrática acción al conceder la vicepresidencia a la persona que obtuviera el segundo lugar en la votación de la elección presidencial, por lógica siempre del partido contrario, se convirtió en un grave problema, esto se entiende mejor con los hechos, en la elección de 1824, primera bajo la Constitución Federal, resultó electo Presidente de la República Guadalupe Victoria del partido liberal y como Vicepresidente Nicolás Bravo del bando contrario, este último en 1827 se une a la rebelión de José María Montaña en contra del gobierno y es derrotado al año siguiente<sup>26</sup>, en la siguiente elección resulta ganador Manuel Gómez Pedraza (centralista), quien ante diversos pronunciamientos y acciones militares en su contra sale huyendo por lo que el Congreso declara la nulidad, y asume el cargo Vicente Guerrero (federalista) y la vicepresidencia Anastasio Bustamante (centralista), que más tarde traiciona al

---

<sup>26</sup> Hidalgo, Luis de la. Op. Cit. pág. 105.

residente para asesinarlo. A la muerte de Vicente Guerrero, asume la presidencia por unos días José María Bocanegra, sustituido por un triunvirato también fugaz integrado por Pedro Vélez, Presidente de la Suprema Corte, Andrés Quintanar y el historiador conservador Lucas Alamán, el 1º de enero de 1830 regresa a asumir el cargo Anastasio Bustamante, quien decreta la expulsión de los españoles y la confiscación de sus bienes, así como la disolución del Senado, circunstancia que lo enfrenta al poderoso Antonio López de Santa Anna, asumiendo la presidencia este último y la vicepresidencia Valentín Gómez Farías, en resumen durante el lapso de vigencia de esta Constitución, solo Guadalupe Victoria cumplió con su periodo presidencial de 4 años del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1829 y de ésta fecha al 23 de octubre de 1835, es decir un poco más de seis años, ( fecha en que el Congreso dominado por los conservadores, promulgó una nueva Ley Suprema<sup>27</sup>), el gobierno de México estuvo a cargo de un triunvirato y 14 presidentes electos o interinos.

### **1.5 Bases para la Nueva Constitución Mexicana 1836.**

Como antes hemos asentado, la institución de la vicepresidencia establecida por la Constitución de 1824, fue una fuente de constantes fricciones, además del entorno persistente de enfrentamiento entre los liberales y conservadores, los primeros por mantener el sistema federalista y los segundos por establecer el centralista, uno de los motivos que detonó la proclamación de las 7 leyes, lo encontramos precisamente entre 1832 y 1834, en la decisión tomada por el Vicepresidente liberal Valentín Gómez Farías (en ausencia del Presidente Santa Anna, con licencia), para llevar en forma por demás apresurada, las reformas eclesiástica y militar, ante lo cual, como era de esperarse ambos sectores reaccionaron con encono en contra de dichas medidas, esta falta de previsión, motivada tal vez por la premura que imponía a las decisiones de Gómez Farías, el posible regreso de Santa Anna, ocasionó además la división de su propio partido, en dos corrientes, los puros y los moderados (estos de acuerdo en el fondo, pero no en la forma de llevar a cabo la

---

<sup>27</sup> Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. 4ª ed. México. Porrúa. 1996, pág. 123.

reforma, la que para ellos; debía ser paulatina y por la vía de la persuasión)<sup>28</sup>. La unión de los conservadores y de los liberales moderados detuvo las reformas indicadas y con el regreso de Santa Anna se retiró a Gómez Farias de la vicepresidencia, lo que posibilitó que en el siguiente Congreso Federal de 1835, obtuvieran mayoría los conservadores, donde se dictó esta normatividad centralista, lo que representó el retorno a la ideología tradicional de la época colonial, identificada con los grandes intereses del clero, la aristocracia y la burguesía<sup>29</sup>, es también interesante como lo comenta Reinaldo Sordo, que el centralismo no obstante estar apoyado siempre por una minoría, logro su propósito, aprovechando las circunstancias que se fueron presentando, a efecto de realizar una transformación política tan importante, el cambio del régimen federal al central, sin hacer uso de la fuerza militar.<sup>30</sup>

En la inteligencia, que la promulgación de las Bases para la Nueva Constitución Mexicana del 23 de octubre de 1835, tenían como objeto principal la abrogación de la Constitución de 1824, y con ello el cambio del federalismo al régimen central, entendemos la apresurada expedición de la primera Ley Centralista el 15 de diciembre de 1835, para cumplir con dicho fin. Las restantes 6 leyes fueron publicadas ya en conjunto a fines de 1836.

Al igual que la constitución de 1824, desde el inicio de la vigencia de las 7 leyes, existió un fuerte rechazo por parte del grupo contrario, en este caso de los federalistas, que más allá de pensar y actuar ambas partes en consolidar a la joven nación, se desgarraban en aras de conservar intereses e ideologías particulares, durante esos aciagos días, en los cuales era una constante los problemas económicos, se veía seriamente agravado el panorama nacional con la guerra de independencia iniciada por Texas, con el pretexto concedido por la misma expedición de la normatividad centralista y ante la inminencia de la fecha límite de ocupación concedida a esos colonizadores.

---

<sup>28</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. Pág.200

<sup>29</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit. pág. 57

<sup>30</sup> Patricia Galeana, comp. Op. Cit. pág. 99.



Dentro del análisis materia de nuestro estudio, es de resaltar que la Tercera Ley indicaba que todo proyecto aprobado por el Congreso debía pasar a la sanción del presidente y si se tratará de variación constitucional a la del supremo poder conservador y que una vez sancionada la ley por el presidente la haría publicar y una vez cumplido este requisito esta obligaba a su cumplimiento, también copiaba de la Constitución de 1824 el término de que toda resolución del Congreso tendría carácter de ley o decreto. En resumen, la división de los liberales en las corrientes de puros y moderados, así como la presencia de personajes sin más ideología que sus propios intereses, como es Antonio López de Santa Anna, permitió el acceso a los gobiernos centralistas- conservadores, que generaron una mayor polarización de la problemática nacional, sin embargo dentro de la materia de nuestro estudio, cabe resaltar lo siguiente:

- Otorga al supremo poder conservador veto absoluto sobre las leyes.
- Amplia el término del veto presidencial a 15 días, continua que si aprobado nuevamente por las dos terceras partes de ambas cámaras, deberá el presidente firmarlo y publicarlo.
- Continúa con la iniciativa de ley para el presidente, diputados, integrantes de las juntas departamentales (en lugar de Congresos locales), se quita a senadores y se incorporan a la Suprema Corte de Justicia, dentro del ámbito de sus atribuciones y la iniciativa de los ciudadanos<sup>31</sup>.
- Faculta al presidente para dar con sujeción a las leyes, los decretos y órdenes que convengan para la administración pública, expedir los reglamentos para el cumplimiento de las leyes, así como publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso
- Continúa confiriendo un fuero al presidente para no ser juzgado y aumenta a los senadores, ministros de la Corte, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos.
- No obstante que duplico el periodo presidencial a 8 años, consideró además la reelección inmediata, bajo la condición de que fuera nombrado por las 2 terceras partes de las juntas departamentales.

---

<sup>31</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 216.

- Al señalar requisitos de carácter económico para obtener la ciudadanía y para acceder a una diputación senaduría, e incluso para ser presidente de la República, formalizan la limitación del poder solo para las clases adineradas.
- En caso de falta del presidente de la República lo sustituye el presidente del Consejo, órgano integrado por personas propuestas por el Congreso y nombrados por el titular del ejecutivo federal.

Tuvieron una vigencia de menos de 5 años, del 23 de octubre de 1835, hasta el 28 de septiembre de 1840, en que las Bases de Tacubaya, firmadas por los generales Paredes, Valencia y Santa Anna, desconocían a los 3 Poderes de la Unión y otorgaban facultades extraordinarias al presidente para reorganizar al país, por lo que Santa Anna gobernó por alrededor de 2 años sin apegarse a ninguna legislación constitucional.

#### **1.6 Bases de la Organización Política de la República Mexicana 1843.**

La desunión que lograron las tendencias conservadora y liberal, aunado a malas decisiones de gobierno, ocasionaron la desastrosa situación del fisco nacional, agravado por la pérdida de la guerra con Texas (capitulada por Santa Anna, estando preso del enemigo) y la intervención francesa, lo que se reflejó en la administración del otra vez Presidente centralista Anastasio Bustamante, iniciada en abril de 1837, y que para el año siguiente ya había integrado 4 diferentes gabinetes, el último con la participación de federalistas moderados, que estuvieron a punto de conseguir el regreso de la legislación federal. El llamado urgente de Bustamante a la unión para enfrentar a los franceses<sup>32</sup>, molestó a los conservadores en el poder, que le retiran su apoyo y permitieron el regreso de Santa Anna, apenas reivindicado en la batalla de Veracruz ante los franceses, quien como antes señalamos, habría de gobernar el país en forma despótica por 2 años, hasta la entrada en vigor de la siguiente legislación centralista.

---

<sup>32</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 249.

Por su parte, las Bases de Tacubaya no plantearon solución alguna al problema legislativo, solo derogaban las Siete Leyes y dejaban en manos de un congreso constituyente la determinación de la forma de gobierno, al señalar en su cuarta base “ el nuevo Congreso queda facultado ampliamente para constituir a la nación, según le conviniera”<sup>33</sup>, por lo que la esencia de esta convocatoria resultó liberal, al constituirse en 1842 el Congreso tuvo una mayoría de liberales, la mayoría moderados y los menos puros, por lo cual, obviamente se asumió una posición a favor del federalismo, que repudió abiertamente Santa Anna, conforme su errático y acostumbrado actuar, ante circunstancias coyunturales, dejó la presidencia en manos de Nicolás Bravo y marchó a su hacienda de Manga de Clavo a esperar los acontecimientos, mientras tanto el Congreso Constituyente donde como antes dijimos predominaban los federalistas, redactaba un proyecto de constitución que afectaba los intereses de los conservadores en el poder, por lo que lo disolvieron el 3 de noviembre del mismo año. De manera inmediata, el 23 de diciembre de 1842, Nicolás Bravo hizo la designación de 80 personas “notables”, para constituir el “órgano legislativo” que se denominó la Junta Nacional Constituyente, encargada de redactar una nueva legislación.

Instalada el 6 de enero de 1843, esta junta de notables acordó que no se reducirían a formar bases, sino que se dictaría una constitución, las que fueron denominadas Bases de Organización Política de la República Mexicana, que fueron sancionadas el 12 de junio de 1843 por Antonio López de Santa Anna, quien nuevamente había reasumido la presidencia, estando integrado el órgano legislativo por personas “notables” de acuerdo al gobierno, era obvio la tranquilidad en que se desarrollaron los debates, siendo solamente 3 artículos los que produjeron mayor discusión previo a su aprobación, lo relativo a conceder facultades extraordinarias al ejecutivo, el derecho de veto presidencial a las leyes y la manera de reformar la constitución<sup>34</sup>, es de citar, el comentario de la maestra Aurora Arnáiz Amigo, al decir que de las

---

<sup>33</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. pág. 251

<sup>34</sup> *Ibidem*. pág. 403.

legislaciones centralistas, esta era “la más compuesta técnicamente y es precisamente a la que menos atención presto Santa Anna”<sup>35</sup>

Como una forma clara del reflejo de la realidad imperante en México, con la figura del nocivo Antonio López de Santa Anna, es importante resaltar la ampliación a 30 días del término al ejercicio del veto presidencial a las leyes, asimismo, consideramos que en el artículo 25º dentro del apartado del “Poder Legislativo”, se cometió un error, al decir que este poder se depositaba en 2 Cámaras, una de diputados y otra de senadores, agregando al presidente de la República dentro del proceso de creación, “por lo que respecta a la sanción de la leyes”, ( lo que nos remite a la redacción del artículo 15 de la Constitución de Cádiz, que refiere como facultad de las Cortes hacer las leyes con el rey). En conclusión debemos decir, que el fin del llamado régimen centralista, adoptado como forma de gobierno por una minoría conservadora, que aprovecho la división de los liberales en las tendencias de puros y moderados, de 1835 a 1846, es uno de los peores errores que se han cometido a lo largo de nuestra historia, que resume una lección que no debemos de olvidar, nuestras divergencias no pueden ser mayores que nuestras coincidencias, sobre todo defendiendo a México. En nuestra materia, cabe resaltar lo siguiente:

- La iniciativa de ley sigue para los diputados, presidente de la República , a la Suprema Corte de Justicia y a las ahora denominadas asambleas departamentales (antes juntas departamentales).
- Reduce el periodo presidencial a 5 años.
- Amplia a 30 días el término para ejercer el veto presidencial a las leyes del Congreso, continua que para romperlo requiere el voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras.
- Concede facultades al presidente para publicar y circular las leyes y decretos del Congreso, así como para expedir ordenes y reglamentos necesarios para su ejecución, sin alterarlas ni modificarlas.
- En caso de falta del titular del poder ejecutivo lo suple el presidente del Consejo.

---

<sup>35</sup> Arnáiz Amigo, Aurora, Op. Cit. pág. 76

Las Bases de la Organización Política de la república Mexicana, fueron vigentes por alrededor de tres años, de 1843 a fines de 1846 cuando el triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración del General Paredes<sup>36</sup> y a la segunda constitución centralista. Como hemos dicho la normatividad centralista fue vigente, durante uno de los periodos más conflictivos de nuestra historia, donde lejos de calmar los graves problemas que agobiaban a México en todos los ordenes, las discordias internas por la forma de gobierno central o federal las agravaban. Lo anterior se refleja claramente durante la intervención militar estadounidense, cuando a punto de entrar en la capital el ejercito invasor, el Congreso Mexicano en circunstancias gravísimas, se da tiempo para legislar a favor del federalismo al aprobar el regreso de la Constitución Federal de 1824 y el acta de reformas correspondiente, publicada el 21 de mayo de 1847.

### **1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857.**

Después de otro de los periodos más complicados y turbulentos de la historia nacional, que culminan con la firma del terrible tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848, por el cual se ponía fin al conflicto con los Estados Unidos de Norteamérica y se formalizaba la perdida de más de la mitad del territorio nacional, México se encontraba en una crisis total, que se reflejaba en la pobreza de los habitantes del campo y las ciudades, existía anarquía en los gobiernos federal y local, en tales circunstancias transcurrió el gobierno del Presidente José Joaquín de Herrera, quien al termino de su encargo lo entregó en 1851 al General Mariano Arista, quien con un afán conciliador buscó llegar a un punto de acuerdo entre los liberales y los conservadores para lograr superar los graves problemas que enfrentaba el país, sin obtener respuesta positiva, es más, enfrentado por igual a ambas partes y frente a un Congreso que todo le negaba, el General Arista se vio en la necesidad de renunciar en 1853, nombrándose como presidente a Juan Bautista Cevallos, quien disolvió por la fuerza el Congreso y ocasionó mayores problemas por lo que también renunció, finalmente el oscuro Antonio López de Santa Anna regresa el 20 de abril

---

<sup>36</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 405.

de 1853 y asume el cargo de Presidente por “los votos de la mayoría de los congresos de la estados de la República”<sup>37</sup>, a los pocos días de su llegada a la presidencia, emite un decreto por el que centraliza la administración pública, en abierta contradicción con la normatividad federal vigente y anuncia la elaboración de una nueva constitución, así como la emisión de diversas normas restrictivas y de tremendo incremento de los impuestos, entre ellos los correspondientes al número de ventanas y puertas en las casas, carruajes y hasta por los perros, quedando consolidada de esta forma la dictadura, con un derroche del erario y abuso constante, lo que motivo y dio sustento social a la Revolución de Ayutla.

A través del Plan de Ayutla, manifiesto proclamado en marzo de 1854 y sostenido por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, ambos liberales, el primero puro y el segundo moderado, con el objeto de deponer al dictador Antonio López de Santa Anna, así como proceder a la convocatoria de un congreso extraordinario con carácter de constituyente, después de los enfrentamientos armados consignados dentro de nuestra historia, el 13 de julio de 1855, se logró que la guarnición militar de la ciudad de México promulgara el manifiesto del movimiento armado y al mes siguiente, obligado por las circunstancias Santa Anna renunció a la presidencia y marchó al exilio, ahora sí de manera definitiva. Una junta de representantes, prevista en el Plan y presidida por Valentín Gómez Farías, eligió Presidente a Álvarez, quien renunció en diciembre de ese año y resultó sustituido por Comonfort.

En cumplimiento con lo dispuesto con el Plan de Ayutla, se convocó al Congreso Constituyente, mismo que se reunió el 17 de febrero de 1956 en la Ciudad de México, dentro de la convocatoria se señalaban sus bases, entre las cuales se precisaba que tendrían un año para elaborar la Constitución, las sesiones se desarrollaron dentro de una seria e incomprensible controversia, esta vez entre las dos tendencias de liberales, puros y moderados, los primeros por emitir una nueva constitución y los segundos por continuar con la vigencia de la de 1824 con algunas reformas<sup>38</sup>, después de muchos momentos difíciles y dando prioridad a los

---

<sup>37</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit. pág.77

<sup>38</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág.596

razonamientos jurídicos, finalmente se pudo aprobar el 5 de febrero de 1857 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El contenido de la Constitución de 1857, pretende marcar la ruptura con los antecedentes más oscuros del pasado; es decir con el enorme poder político y económico de la iglesia y la desaparición de los privilegios eclesiástico y militar<sup>39</sup>, dentro de su articulado señala correctamente que la soberanía reside en el pueblo, con la influencia de los grandes pensadores franceses se incluye un apartado con los derechos del hombre, estableciendo la mayoría de las garantías fundamentales, incorpora el amparo al texto constitucional, conforme el acta de reformas de 1847, el sistema que establece contempla un poder ejecutivo sin facultad de veto ( lo reduce a un término de 7 días para que el ejecutivo realice las observaciones que consideraba convenientes), es de resaltar que desaparece el Senado de la República dentro del poder legislativo, en razón de considerar que este órgano se había convertido en un verdadero problema al estar constituido por una elite de personas que defendían solo sus propios intereses. Conforme las ideas liberales vigentes en la época y tomando en consideración la influencia nociva de ciertos personajes que centralizaron las decisiones trascendentales de gobierno, sobre todo, con la experiencia del nefasto Antonio López de Santa Anna, esta Constitución, limita correctamente las atribuciones del Poder Ejecutivo y amplía las facultades del Legislativo, además ahora fortalecido a la toma de decisiones solo en la Cámara de Diputados. Definitivamente la Constitución de 1857 es para su época, un documento verdaderamente bien realizado, que contempla el mínimo del ideario liberal-individualista revolucionario, al establecer la rotura con el pasado, de privilegios y fueros de la iglesia, hay que recordar que el Congreso Constituyente que la crea, a diferencia del Constituyente de 1824, no participa un solo clérigo, además de considerar dentro de sus preceptos, la huella imborrable de graves enfrentamientos ideológicos, por lo cual es justificable, la preponderancia del poder legislativo, pretendiendo acercarse a un régimen parlamentario que nunca pudo ser aplicado, dentro del campo de nuestra materia, resaltamos lo siguiente:

---

<sup>39</sup> González, María del Refugio, Constitución, verlo en Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. T. A-C. 1ª ed. México. 1998, pág. 798.

- No contempla la facultad de veto presidencial, en realidad lo limita a que el ejecutivo pueda realizar observaciones por el término de 7 días.
- Concede supremacía al poder legislativo sobre el ejecutivo y establece un capítulo especial sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos.
- En caso de falta del titular del ejecutivo, concede la suplencia al presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- Aparece la definición dentro las facultades y obligaciones del presidente de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera de lo administrativo a su exacta observancia”.
- Establece nuevamente el periodo presidencial a 4 años y no habla de reelección.
- Continúa la obligación del refrendo, no obstante que el presidente continúa con la libertad de remover a los secretarios de despacho.

No obstante ser una Constitución bien elaborada, con la participación de personas realmente brillantes como Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Luis Vallarta, entre otros, resultó que la Constitución, no gustaba a los conservadores obviamente por ser liberal y contemplar las disposiciones anticlericales incorporadas, a los liberales puros por ser moderada y a los moderados por algunas medidas radicales<sup>40</sup>, criterios totalmente absurdos, pero que solo podrían ser comprendidos dentro de la historia de México y que en esta ocasión nos llevó a la llamada Guerra de Reforma o de los tres años, la cual por su trascendencia en nuestra historia legislativa habremos de tratar, aunque sea de manera breve.

Al llevarse a cabo la elección presidencial resultaron electos Presidente de la República Ignacio Comonfort y Benito Juárez como Presidente de la Suprema Corte de Justicia ( como hemos de recordar la Constitución de 1857, concedía al titular de la Suprema Corte de Justicia la suplencia automática en caso de falta temporal o definitiva del presidente de la República), comenzando a ejercer sus cargos el 1º de diciembre de 1857. Una vez en el poder Comonfort, se mostró abiertamente molesto

---

<sup>40</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit. pág.84.



con la Constitución, diciendo que era imposible pacificar al país y gobernarlo apegado a ella<sup>41</sup>, por lo que alentó a los conservadores a seguir con sus maquinaciones, mismas que consumaron en el Plan de Tacubaya, que en resumen manifestaba el desconocimiento a la Constitución y la continuación del mandato de Comonfort con facultades extraordinarias, así como la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.

Comonfort contra toda lógica se adhiere públicamente a este Plan, tomando presos al titular de la Suprema Corte y algunos diputados del Congreso, constituyéndose en un verdadero autogolpe de estado ya que al desconocer a la Constitución bajo la que había sido electo se desconocía a si mismo, el 21 de enero de 1858, ante las fuertes presiones generadas, Comonfort renunció y antes de abandonar el país dejó libres a los diputados y a Benito Juárez, quien se convirtió nominalmente en Presidente de la República y ejerció el cargo en diferentes sedes del interior de la República. Por su parte el partido conservador designó presidente a Zuloaga cuya primera acción de gobierno fue desconocer las “leyes reformistas”<sup>42</sup>, ante una división interna del bando conservador días después reconocen como presidente a Miguel Miramón, el 3 de enero de 1858, se aprobó la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, facultado para elegir entre las constituciones que habían estado vigentes anteriormente, para realizar en ellas las reformas que se consideraran convenientes o para expedir una nueva constitución, propuestas que tenían como supuesto necesario ser aceptadas por ambos partidos, representados por Juárez y Miramón, mismo que ninguno aceptó, siguiendo los sangrientos combates militares. Cuando la guerra se hallaba en un estado que parecía no tener fin, al no ceder ninguno de los bandos, existía la pugna dentro del gabinete de Benito Juárez para expedir la legislación reformista, entre Sebastián Lerdo de Tejada y Melchor Ocampo, la llegada de Santos Degollado decidió a favor del primero, por lo que fueron expedidas el 7 de julio de 1858, logrando una cohesión del movimiento liberal, que consolidó el avance vencedor de sus tropas hacia la capital del país, por lo que a tres años del golpe de estado Benito Juárez realiza su

---

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 605

<sup>42</sup> Ibidem. pág. 630.

entrada triunfal, siendo nombrado por el Congreso Presidente Constitucional el 11 de junio de 1861.

### **1.8 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 1865.**

Después del triunfo de la Guerra de Reforma, ante la lamentable situación del país, una de las primeras acciones de Benito Juárez, recién electo Presidente Constitucional por parte del Congreso, fue la suspensión del pago de intereses a la deuda extranjera adquirida por los gobiernos precedentes, tomando como pretexto esta decisión: Francia, Gran Bretaña y España decidieron intervenir conjuntamente para la protección de sus “inversiones”, una expedición conjunta ocupó Veracruz en 1861, pero cuando las ambiciones colonizadoras de Napoleón III se hicieron evidentes, los británicos y españoles se retiraron en 1862. Durante un año las tropas francesas libraron su camino a través del territorio nacional y finalmente entraron en la capital en junio de 1863. Juárez y su gabinete huyeron, mientras que un gobierno conservador provisional, apoyado por los sectores monárquicos del país, proclamó el Imperio Mexicano y ofreció la corona, a instancias de Napoleón III, a Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria. Al aceptar Maximiliano el 10 de abril de 1864 la corona de México, en su castillo de Miramar en Italia, planteó colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales<sup>43</sup>, una vez que se hubiera logrado la “pacificación” del país, en base al establecimiento de instituciones liberales y un régimen monárquico constitucional. De acuerdo al avance de las ideas imperantes en Europa, Maximiliano era una persona de antecedentes liberales, ya que además de los compromisos establecidos en Miramar en cuanto a la nacionalización y desamortización de los bienes de la iglesia, desde su llegada a México actuó de manera congruente, como se puede apreciar en los nueve puntos que estableció a la llegada del Nuncio Pontificio en diciembre de 1864, entre los que destacaban la tolerancia de cultos, no obstante que se reconocía como de estado a la religión católica, la cesión de los bienes eclesiásticos al Estado, el patronato igual al reconocido a España en sus posesiones de América, la jurisdicción del clero

---

<sup>43</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 668.

únicamente en asuntos de fe y del fuero interno, el registro encomendado a los sacerdotes como funcionarios civiles, los cementerios sometidos a la autoridad civil y comunes a los católicos y disidentes.

En ejercicio del poder constituyente que se depositaba en él como soberano, Maximiliano de Habsburgo, expidió el 10 de abril de 1865, justo a un año de que aceptara la corona, el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”, reflejo del proyecto de constitución que había elaborado desde Miramar<sup>44</sup>, asimismo, de octubre de 1864 a enero de 1865, conforme los criterios liberales vigentes en el mundo expidió diversas leyes desfavorables al clero.

Dada la estrechez de los conceptos vertidos dentro de este Estatuto que contemplaba solamente un sistema de trabajo para el gobierno “imperial”, es solo de resaltar lo asentado en su artículo 4º que señalaba que “El Emperador representa la soberanía nacional y que mientras otra cosa no se decretara en la organización definitiva del Imperio, la ejercía en todos sus ramos, por sí ó por medio de las autoridades y funcionarios públicos”<sup>45</sup>, lo cual nos daba una idea de los excesos que cometía este documento, en razón de las circunstancias imperantes al momento de su expedición. Este oscuro periodo, es propiciado por circunstancias internas e externas que se encuentran vigentes a lo largo de toda nuestra historia, en el caso de los primeras: la evidente debilidad que venían arrastrando los gobiernos sin decisiones adecuadas, que no permitían la consolidación de México, debido a las constantes pugnas entre liberales y conservadores, así como al poder latente de los grupos monárquicos presentes dentro de estos últimos, desde el inicio de la independencia, y en el caso de los externos, influidos por esta falta de cohesión, se hacía patente el afán colonialista sobre lo que restaba del territorio nacional, dentro de nuestro análisis, es nulo lo que aporta el Estatuto Provisional del Imperio.

Entre los años 1864 a 1867 Maximiliano de Habsburgo gobernó el denominado Segundo Imperio Mexicano, el Estatuto Provisional fue expedido el 10 de abril de

---

<sup>44</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. 669.

<sup>45</sup> *Ibidem*. pág. 670

1865 y no tuvo una vigencia práctica toda vez que era un sistema de trabajo para un gobierno y no un régimen constitucional, además de que fue expedido al momento que el gobierno de Maximiliano empezaba a decaer, ya que al terminar la guerra de secesión de los Estados Unidos de Norteamérica en 1865, estos presionaron a Francia para que retirara sus tropas, por su parte las fuerzas militares leales a Benito Juárez recobraron el país después de que los franceses se retiraron y las tropas republicanas, bajo el mando del general Porfirio Díaz, ocuparon la Ciudad de México. Maximiliano I, sitiado en Querétaro, fue obligado a rendirse y, después de un consejo de guerra, fue fusilado en el cerro de las campanas en julio de 1867.

### **1.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.**

Como antes señalamos, Benito Juárez García regreso triunfante a la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867<sup>46</sup>, después de enfrentar la guerra contra del Segundo Imperio, en 1871 después de una controvertida elección presidencial, el Congreso reeligió a Juárez, ante lo cual Porfirio Díaz, encabezó una insurrección sin éxito. Benito Juárez murió al año siguiente siendo Presidente y fue sucedido por Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente de la Suprema Corte, cuando Lerdo de Tejada vislumbraba la reelección, Díaz encabezó otra rebelión, la cual tuvo éxito y fue elegido Presidente Constitucional en 1876. Porfirio Díaz gobernó México desde 1876 hasta 1911, exceptuando el periodo de 1880 a 1884, cuando nominalmente el poder estuvo en manos de su colaborador cercano Manuel González, quien realizó las reformas constitucionales que permitieron la reelección, instaurándose la dictadura que nuestra historia ya reseña.

Con el paso de los años el descontento y el espíritu de rebelión se extendieron por todo el país, con brotes que fueron reprimidos violentamente, la piedra de toque que abre el afán revolucionario fueron las declaraciones realizadas por Porfirio Díaz al periodista estadounidense Creelman en 1908, en las que afirmaba que el pueblo mexicano ya estaba maduro para la democracia y que él no deseaba continuar en el

---

<sup>46</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 670.

poder. Lo cual generó que comenzara una intensa actividad política y ese mismo año apareció un libro escrito en San Pedro Coahuila, por un propietario de la región Francisco I. Madero, con el título de “La sucesión presidencial en 1910”<sup>47</sup>, en abril de 1910, Madero fue designado candidato a la presidencia por el Partido Nacional Antirreeleccionista, no obstante lo anterior, Díaz fue reelegido para un séptimo mandato y Madero intentó negociar con él para obtener la vicepresidencia de la República, pero fue encarcelado en Monterrey el 6 de junio, poco después fue trasladado a San Luis Potosí y quedó en libertad, en el mes de octubre, Madero y sus colaboradores redactaron el Plan de San Luis, que llamó a la insurrección general y que logró el apoyo de los campesinos al incluir en el punto tercero algunas propuestas de solución al problema agrario. En la inteligencia de que iba a ser encarcelado de nuevo, escapó a San Antonio, Texas, a fines de 1910 se produjo la insurrección de Francisco Villa y Pascual Orozco en Chihuahua, pronto secundada en Puebla, Coahuila y Durango, en enero de 1911, los hermanos Flores Magón se alzaron en la Baja California y los hermanos Figueroa en Guerrero. Pese al fracaso de Casas Grandes, en marzo de ese mismo año, el 10 de mayo los revolucionarios ocuparon Ciudad Juárez, donde se firmó el tratado por el que se acordaba la dimisión de Díaz, que salió del país el 26 de mayo siguiente, (es conveniente decirlo, sin haber utilizado aún gran parte de la fuerza militar con la que contaba), por lo que Francisco León de la Barra, Secretario de Relaciones del gobierno porfirista, quedó a cargo en forma interina del poder<sup>48</sup>, conservando a los mismos funcionarios y militares.

Madero resultó triunfador en las elecciones presidenciales y tomó posesión de su cargo el 6 de noviembre de 1911, pero no logró alcanzar un acuerdo con los líderes más radicales de la revolución, que le reclamaban el eludir la solución a la fuerte problemática social, defraudar las promesas del Plan de San Luis y haber traicionado a las tropas de la insurrección al aceptar su licenciamiento<sup>49</sup>, estas fueron las principales causas de los levantamientos, Zapata proclamó el Plan de

---

<sup>47</sup>Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 723.

<sup>48</sup>Ibidem. pág. 726.

<sup>49</sup>Ibidem. pág. 805

Ayala el 28 de noviembre de 1911, Pascual Orozco, con el Pacto de la Empacadora, se sublevó en Chihuahua en marzo de 1912, y por motivos diferentes, otro tanto hicieron los antiguos generales porfiristas Bernardo Reyes y Félix Díaz. El Ejército federal, al mando de Prudencio Robles y Victoriano Huerta, reprimió con dureza los levantamientos, en la ciudad de México tuvo lugar en febrero de 1913 el enfrentamiento entre los insurrectos y las tropas federales que se denominó Decena Trágica, con la insólita intervención del embajador estadounidense, Henry Lane Wilson, con lo cual se destituyó a Madero y a Pino Suárez, Victoriano Huerta se proclamó presidente el 19 de febrero de 1913. Cuatro días después el Presidente Madero y el Vicepresidente Pino Suárez fueron asesinados por órdenes de Huerta, lo que propició los levantamientos en todo el país.

Este gobierno espurio no fue reconocido por Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, quien el 26 de marzo de 1913 proclamó el Plan de Guadalupe, bandera de la revolución constitucionalista, por el que se declaraba continuador de la obra de Madero y procedía a la formación del Ejército constitucionalista, al que no tardaron en sumarse Francisco Villa y Álvaro Obregón en el norte, mientras Zapata volvía a dominar la situación en el sur y este del país. Las tropas constitucionalistas, formadas por campesinos y gentes del pueblo, derrotaron al ejército federal por todo el territorio nacional: Villa ocupó Chihuahua y Durango con la División del Norte; Obregón venció en Sonora, Sinaloa y Jalisco con el Cuerpo de Ejército del Noroeste. Después del triunfo constitucionalista en Zacatecas el 24 de junio de 1914 y la ocupación de Querétaro, Guanajuato y Guadalajara, Huerta presentó la dimisión el 15 de julio siguiente y salió de México. En el Tratado de Teoloyucan<sup>50</sup> se acordó la disolución del Ejército federal y la entrada de los constitucionalistas en la capital, que se produjo el 15 de agosto de 1914. Desafortunadamente surgieron diferencias entre los revolucionarios; por una parte los carrancistas y por la otra los villistas y zapatistas. En la Convención de Aguascalientes, en noviembre de 1914, se acordó el cese de Carranza como jefe del Ejército constitucionalista y de Villa como comandante de la División del Norte, así como el nombramiento de Eulalio Gutiérrez

---

<sup>50</sup>Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. pág. 807.

como presidente provisional, Carranza no aceptó estos términos y se trasladó a Veracruz, Gutiérrez llevó el gobierno a San Luis Potosí y la ciudad de México quedó en poder de Villa y Zapata, cuya colaboración inicial terminó un mes más tarde con la salida de ambos de la capital y la reanudación de las hostilidades.

Dentro de sus planes de reforma social, Carranza emitió en Veracruz la Ley del Municipio Libre (25.XII.14), Ley Agraria y Obrera(6.I.15), la de reformas al Código Civil (29.I.15) y la de abolición de las tiendas de raya(22.VI.15)<sup>51</sup>, con lo que ganó para su causa a amplios sectores de la población, mientras los ejércitos carrancistas al mando del general Obregón, ocuparon Puebla el 4 de enero de 1915 y derrotaron a Villa en Celaya, Guanajuato, León y Aguascalientes, entre abril y julio del mismo año, por lo que Estados Unidos reconoció al gobierno de Carranza en el mes de octubre. En el sur, Zapata realizó repartos de tierras en Morelos y decretó algunas medidas legales para intentar consolidar las reformas agrarias y las conquistas sociales logradas, pero también los zapatistas fueron derrotados por las tropas constitucionalistas al mando de Pablo González y obligados, entre julio y septiembre de 1915, a replegarse a las montañas.

En 1916 una vez vencidas las fuerzas Villistas y recluidas las Zapatistas en su región de origen, se abrían varios caminos para la facción triunfadora, los dos principales fueron: restituir la Constitución de 1857 con las reformas que incorporaran los logros de la reforma político-social ya iniciada y el otro constituir a la revolución<sup>52</sup>, expidiendo una nueva Constitución, en este contexto, Carranza convocó mediante decreto del 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente en Querétaro, con características especiales, ya que no podría ocuparse de otro asunto que del proyecto de la Constitución reformada que él les presentaría, que dicho Congreso solo estaría integrado por miembros del bando carrancista ganador, es decir la realidad vuelta legalidad<sup>53</sup> y debían realizar sus trabajos en un término no mayor de 2 meses y después disolverse.

---

<sup>51</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 809.

<sup>52</sup> Ibidem. pág. 809.

<sup>53</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit. pág.190.

El Congreso Constituyente, sesionó a partir del 31 de noviembre de 1916 conforme los lineamientos establecidos por la convocatoria, aprobando en su mayoría las propuestas contenidas en el proyecto moderado de constitución reformada que les presentó Carranza, el que fue ampliamente superado por los criterios de esta Asamblea, en lo referente a libertad de enseñanza y materia religiosa, alcanzando su más alto nivel en lo referente a las materias obrera y agraria, lo que reservó un lugar especial a nuestra Carta Magna, como la primera Constitución Social del siglo XX, el 31 de enero de 1917 fue firmada y se clausuraron los trabajos siendo promulgada el 5 de febrero siguiente.

Como todos sabemos la Constitución de 1917 tiene 2 grandes influencias, una parte importante proviene de la Constitución de 1857 y por la otra la experiencia histórica de la Revolución Mexicana, es de resaltar que no obstante estos antecedentes, es decir, una Constitución que daba prioridad al poder legislativo ante el recuerdo desastroso de las legislaciones centralistas y los 11 gobiernos de Antonio López de Santa Anna, solo concluido con la Revolución de Ayutla y la experiencia reciente de una dictadura personal de alrededor de 35 años de Porfirio Díaz, se decidió por fortalecer nuevamente la figura del ejecutivo. Dentro del Congreso Constituyente de 1916-17 estuvo siempre presente la sombra del régimen presidencial, desde el momento de la convocatoria con las limitantes establecidas, como en la presentación de Venustiano Carranza, donde argumentó ante el Congreso su preferencia por este régimen por sobre el parlamentario, al indicar que dentro de su proyecto de constitución reformada se limitaban las facultades del legislativo para que no “pudiera estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del ejecutivo”<sup>54</sup>.

Entre las decisiones adoptadas en el cuerpo de la Constitución de 1917 para fortalecer al poder ejecutivo, debemos resaltar, por primera vez en la historia de nuestra normatividad el establecimiento de la elección directa para presidente de la República, lo cual consideramos una excelente decisión.

---

<sup>54</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. 2ª ed. México. Porrúa. 2005, pág. 80.



No pensamos igual de la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al Titular del poder ejecutivo federal, limitándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria, eliminando las causales de violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral, asimismo se aumentó la instancia ante la cámara de senadores, además se redujo a un solo periodo de sesiones al poder legislativo, así mismo desapareció la facultad de la Comisión Permanente para convocar de manera oficiosa a sesiones extraordinarias, por lo que respecta al llamado veto presidencial a las leyes del Congreso, se retoma el término de 10 días y contar con las dos terceras partes de los votos en ambas cámaras para romperlo, ya establecido en la Constitución de 1824.

Dentro de las enormes diferencias que al parecer deberían de existir entre la Constitución de 1857 de tendencia “parlamentaria” y la de 1917 eminentemente “presidencialista”, nos sorprendió que derivado de un estudio comparativo que realizamos de “Las facultades y obligaciones del Presidente de la República” contenida en los artículos 85 de la Constitución de 1857 y 89 de la Constitución de 1917, la redacción fuera casi igual, la fracción I es idéntica, por lo que, para hacerlo más gráfico nos permitimos señalar solo las mínimas diferencias encontradas; de la fracción II se agrega solo lo subrayado “Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y...”. De la fracción III “ Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación ...” cambia del congreso y en sus recesos de la diputación permanente a del Senado. En la fracción VII, “Disponer de la guardia nacional...” solo cambia el artículo y fracción a que se refiere, ahora como atribución del Senado. Se omitió de la 1857, la fracción XI que indicaba “Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras”. La fracción XII de la de 1857 que establecía “Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente”, se cambió en la fracción XI de la Constitución de 1917 a “ Convocar al

Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente". Lo mismo de la fracción XV, última de la Constitución de 1857 que establecía "Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales", se adiciono a la del 1917 y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios, por último se agregaron a la Constitución de 1917, las fracciones XV "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria", XVI "Cuando al Cámara de Senadores no éste en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida" y la XVII "Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución". Derivado de esta comparación, no encontramos grandes diferencias y pretendemos coincidir con numerosos estudiosos del derecho constitucional mexicano, en que el régimen presidencialista que nos ha regido, además que derivado de facultades o atribuciones expresamente contenidas en la Constitución, se ha desarrollado por cuestiones y decisiones eminentemente políticas. A lo cual debemos agregar definitivamente toda la carga histórica que hemos narrado, aunque sea de forma breve en este estudio, ya que encontramos antecedentes jurídicos de su integración desde las Constituciones de Cádiz, Apatzingán y 1824, incluso de algunas cuestiones de las centralistas de 1836 y 1842, las cuales sería fácil enumerar. Dentro de la materia de nuestro estudio, debemos resaltar lo siguiente:

- Instala las elecciones directas para los cargos de presidente de la Republica, diputados y senadores, regresando la autocalificación a ambas cámaras.
- Concede la iniciativa de ley además de los diputados y senadores, al presidente de la República y a las legislaturas de los estados.
- Retoma de la Constitución de 1824 el término de 10 para ejercer el llamado veto presidencial a las leyes del Congreso, con los mismos requisitos de que al contar a su regreso con una votación de las dos terceras partes de ambas Cámaras, deberá publicarlo.

- Continúa la obligación del refrendo, no obstante seguir la libertad de remover a su gabinete.
- Retoma el concepto de que la soberanía reside en el pueblo.
- Se determina el periodo presidencial en 4 años, sin ninguna posibilidad de reelección.
- Se disminuyen las causales de responsabilidad del presidente y se aumenta la instancia ante el Senado para juicio político.
- Establece un procedimiento correcto en caso de falta temporal o definitiva del presidente de la República.
- Se dan facultades al titular del poder ejecutivo federal, para convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, “cada vez que lo estime conveniente”.
- Copia casi textualmente las facultades y atribuciones del presidente de la República de la Constitución de 1857, agregando solo 3 fracciones, una que adecua a una nueva realidad ( descubridores, inventores), la otra de forma y la XVII que señala “y las demás que le confiera esta Constitución”, lo que debía ya sobreentenderse.
- Retoma del procedimiento de creación de leyes de la Constitución de 1824, en que las iniciativas puedan iniciarse indistintamente en la diputados y senadores, a excepción de materias determinadas ahora a cada Cámara.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su promulgación el 5 de febrero de 1917, ha estado vigente hasta nuestros días.

Como comentario final de este capítulo, reiteramos que la vigencia de nuestra Constitución al menos desde el punto de vista formal, ha sido indiscutible, nos permitimos hacer este planteamiento, ante la falta de información crítica en la mayoría de títulos que consultamos en la bibliografía, tal vez no hacen falta, ante los números que si mencionan gran parte de ellos: a la fecha nuestra Constitución ha sido reformada en más de 400<sup>55</sup> ocasiones, algunas por ocurrencias de los

---

<sup>55</sup> Hidalgo, Luis de la. Op. Cit. Pág. 664.

presidentes en turno, otras por cuestiones trascendentales que la han adecuado a la realidad de cada momento y sobre todo las realizadas en los últimos 20 años, que han sido producto de las demandas de una sociedad mexicana mayormente informada.

No omitimos comentar brevemente, el papel estabilizador con carácter al parecer obligatorio, que cumplió el Partido Revolucionario Institucional con sus dos denominaciones anteriores(PNR y PRM), instalado desde 1929, por Plutarco Elías Calles, como complemento indispensable para integrar la figura poderosa del régimen presidencial mexicano, sin el cual no lo podríamos entender como tal, toda vez que derivado del análisis comparativo del artículo 89 de la Constitución de 1917 con el 85 de la Constitución de 1857, no se señala expresamente acopio tal de atribuciones desmesuradas para el Presidente de la República en la materia de este estudio, lo que se hace evidente hasta 1997 en que el PRI deja de tener mayoría en la Cámara de Diputados y se hace obligado el inicio de coordinación entre poderes y en el año 2000 en que se da un cambio en la presidencia a favor del Partido Acción Nacional, en un sexenio que pretende justificar sus carencias, con la no aprobación de sus “reformas estructurales”, por parte del Congreso de la Unión, sin asumir que gobernar correctamente es una responsabilidad compartida.

## CAPÍTULO II

### NATURALEZA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO.

#### 2.1 Justificación histórica.

Desde un punto de vista formal, siempre habíamos considerado que para lograr una justificación histórica acerca de la preponderancia del poder ejecutivo en México, a través de la existencia del sistema presidencial vigente, (con la coincidencia de muchos autores, de que fue importado de su modelo clásico y original encontrado en la Constitución Norteamericana de 1787) o su deformación<sup>1</sup> para conformar al llamado “presidencialismo mexicano”, nos bastaría con hacer un recorrido por la historia de nuestro país, permanentemente matizada de claro-oscuros, tal y como lo realizamos durante el primer capítulo de este estudio, sin embargo, ahora sabemos que esto no es suficiente, ya que debemos aumentar a esta concepción, además de los elementos históricos establecidos, las variables reales que establecen los factores políticos, sociales, económicos y hasta los particulares como la idiosincrasia, condicionantes de nuestro origen.

En efecto, siguiendo los planteamientos que realiza Octavio Paz en su obra “El Laberinto de la Soledad”, donde establece que la veneración que tenemos por la figura del presidente, parte de la síntesis de las culturas<sup>2</sup>, podríamos encontrar desde ese punto de origen, antecedentes de este tema, es decir en la mezcla entre la cultura azteca predominante<sup>3</sup> basada en una férrea teocracia militar y la monarquía absoluta vigente en la España colonial, que envía para los primeros encuentros entre ambas culturas más que a grupo de guerreros a un puñado de verdaderos aventureros, con un enorme afán de enriquecerse, resultando de este crisol, no una amalgama única, sino dos constantes que estarán presentes a lo largo de toda nuestra historia; un mundo indígena avasallado y una realidad nacional dictada a partir de ese momento por la cultura dominante.

---

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 7ª ed. México. Siglo XXI Editores. 1987, pág. 26.

<sup>2</sup> Hernández Chávez, Alicia. Op. Cit. pág.17.

<sup>3</sup> Paz, Octavio. El Laberinto de la Soledad. 1ª ed. México. Fondo de Cultura Económica. 1950, pág.101

A esta misma disyuntiva se refiere el Maestro Felipe Tena Ramírez y la identifica al realizarse el grito de independencia por Miguel Hidalgo, cuando nos dice, que a partir de ese momento quedan abiertamente diferenciados y opuestos<sup>4</sup>, los dos rumbos de la historia de México; por una parte el elemento popular, al que califica en ese contexto, con características de indisciplinado, intuitivo y renovador, en contra de las clases acomodadas, caracterizadas por su amplia cultura, ser conservadoras y estar aliadas de la iglesia, obteniéndose como resultado que todo concepto de la historia contemporánea de nuestro país, sea solo una narrativa de los acontecimientos que arroja esa confrontación permanente de intereses.

Coincidiendo con el aserto planteado en “El Laberinto de la Soledad”, el Maestro Daniel Moreno, atribuye también el papel predominante del poder ejecutivo en México a la confluencia de estas dos tradiciones autoritarias<sup>5</sup> (el precolombino y el gobierno colonial español), de tal forma que la figura del presidente de la República, ha asumido caracteres casi mágicos con reminiscencias del mundo indígena, sumada además a una herencia del afán despótico y arbitrario de los caudillos prepotentes<sup>6</sup>, a lo que agrega dos elementos más recientes; las facultades extraordinarias del poder ejecutivo, unas que se le han concedido históricamente dentro de cada constitución y otras que ha ejercido de hecho<sup>7</sup>, así como en la moderna existencia de un partido semioficial<sup>8</sup>.

Dentro del mismo orden de ideas, nos brinda mayores antecedentes del tema, al afirmar que la dictadura ha sido un fenómeno recurrente no solo en México sino en toda la América Latina y que en el primer siglo de nuestra historia, se han cumplido las profecías que el libertador Simón Bolívar realizó sobre el mundo iberoamericano, al decir que “Caerán en manos de la anarquía para luego pasar al despotismo, desde el que se volverá otra vez a la anarquía...”<sup>9</sup>, a lo que concluye que en nuestro

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. México y sus Constituciones. Op. Cit. Pág. 46.

<sup>5</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª ed. México. Pax-México. 1973, pág. 402.

<sup>6</sup> Ibidem, pág. 370.

<sup>7</sup> Ibidem. pág. 402.

<sup>8</sup> Ibidem. pág. 403.

<sup>9</sup> Ibidem. pág. 371.

caso y el de los países hermanos del sur, el presidencialismo vigente puede considerarse como un matiz que deriva del caudillaje y de las dictaduras del siglo XIX<sup>10</sup>, mismas que en diversas naciones se prorrogaron hasta la historia reciente, criterio que como dijimos nos brinda nuevos elementos para nuestro análisis, además que coincide con el argumento expuesto por Emilio Rabasa durante el porfiriato, al concluir que toda la historia de México, que va de la independencia hasta la promulgación de la Constitución Política de 1917, se podría ver resumida en la figura de tres presidentes de la República; Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez García y Porfirio Díaz Mori<sup>11</sup>, los que más allá de sus muy diferentes ideologías, se caracterizaron por tener una mayor duración en el desempeño del cargo más importante del país.

Desde otra óptica, que complementa nuestra visión, el Maestro Diego Valadés<sup>12</sup> plantea la existencia de diversas etapas en la formación del sistema presidencial en México, catalogándolo en los siguientes niveles, primero nos indica el; Caudillismo, representado por José María Morelos y Pavón, (nosotros en este lugar pondríamos también a Miguel Hidalgo y Costilla); como segunda etapa señala el Despotismo, identificado en la persona de Antonio López de Santa Anna; el tercer nivel lo ocupa el Liderazgo republicano, en la figura de Benito Juárez; el cuarto lo ocupa la Dictadura, encarnada por Porfirio Díaz y finalmente, como quinto nivel indica el llamado Presidencialismo constitucional, con representación múltiple, en razón, nos dice el autor, de su mayor complejidad, nosotros diríamos que es por la cercanía de los acontecimientos históricos, en los cuales todos los involucrados pueden ser vistos desde diferentes perspectivas y juicios, por lo cual podrían ser representantes de este nivel personajes tan disímbolos como Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas del Río, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez o el mismo Vicente Fox Quezada.

---

<sup>10</sup>Moreno, Daniel. Op. Cit. pág. 372.

<sup>11</sup> González Oropeza, Manuel. Artículo 89, verlo en Constitución Política Mexicana Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, T. I. 14va.ed. México. Porrúa. 1999. pág. 905.

<sup>12</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. 2ª ed. México. Porrúa. 2000, pág. 351.

Siguiendo con este planteamiento, al continuar el análisis de los elementos que configuran el predominio de la figura del presidente de la República, Diego Valadés, anota un error recurrente que ha sucedido históricamente dentro de la redacción constitucional de nuestro país, el cual ha consistido en poner el calificativo de “supremo” al poder ejecutivo<sup>13</sup>, no siendo así con los poderes legislativo y judicial, lo cual comenta no debe ser considerado como intrascendente, ya que las palabras están hechas para significar lo que dicen, asimismo agrega otro antecedente por demás interesante que esta presente también durante nuestra historia legislativa, el que denomina como el voluntarismo<sup>14</sup>, el cual consiste en la idea de que todo podría resolverse, mediante actos de voluntad individual, es decir que bastaba con elaborar normas jurídicas que tradujeran la determinación de ser libres y justos para que esto ocurriera, criterio sorprendente que hoy sigue vigente en el ánimo de los titulares del poder ejecutivo federal e incluso dentro del legislativo, al suponer que los cambios sociales, económicos e incluso políticos, se encuentran solamente en la modificación o adopción de nuevas leyes, sin advertir que los cambios verdaderos deben ir acompañados de las modificaciones en las conductas individuales y sociales<sup>15</sup> que dan lugar al mejoramiento del nivel de vida perceptible no solo en los indicadores de la macroeconomía, sino en los bolsillos de toda la población de México.

Por otra parte, los Maestros Jorge Carpizo, Miguel Carbonell y Aurora Arnáiz<sup>16</sup>, son coincidentes con otros autores, al plantear que la aparición del sistema presidencial en México, es a partir de la adopción de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, como resultado de sus 2 grandes influencias, encontradas en elementos claramente determinados de la Constitución Norteamericana de 1787 y la Constitución Española de 1812<sup>17</sup>, a saber; de la primera, no obstante su orden tan reducido y esquemático, que constituye una presidencia muy fuerte, se importa el sistema presidencial, (el cual crea y es el ejemplo clásico, en contraposición con la monarquía constitucional o gobierno de

---

<sup>13</sup> Valadés, Diego. Problemas Constitucionales del Estado de Derecho. 1ª ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2000. pág. 125.

<sup>14</sup> Ibidem. pág. 123

<sup>15</sup> Ibidem. pág. 124.

<sup>16</sup> Arnáiz Amigo Aurora, Op. Cit. pág. 127

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 79.



gabinete<sup>18</sup> origen del sistema parlamentario vigente en Reino Unido, del que se independiza y pretende marcar distancia); de la segunda realiza para el titular del poder ejecutivo, una transcripción en muchos de los casos casi literal de las facultades concedidas al rey, entre otros apartados, criterios bien conocidos que debemos agregar a los demás que antes hemos planteado, como parte del análisis que realizamos en este apartado.

En base a la amplitud de elementos que hemos revisado hasta ahora, dentro de este análisis que buscaba dar una justificación sustentada solo en cuestiones históricas del porque de la preponderancia del poder ejecutivo en nuestro país, acuñada al primer parecer como un “producto nacional” a través de la degeneración del sistema presidencial de gobierno para dar lugar a la figura del llamado “presidencialismo mexicano”, antes de entrar de lleno al análisis de lo asentado a este respecto dentro de nuestra Constitución vigente, para efecto de dar mayor claridad al planteamiento, nos permitimos resumirlos brevemente:

Si bien es cierto que debemos considerar como cierta la influencia de las raíces culturales que hemos mencionado, basadas en el enfrentamiento que da lugar a nuestro origen histórico, que parte de las formas de gobierno teocrática militar precolombinas y la monarquía absoluta de España<sup>19</sup>, también es de recordar que de este encuentro no resultó una fusión de culturas, sino la imposición avasalladora de los vencedores y que los 3 siglos de dominio español, formados en una tradición paternalista y de sumisión<sup>20</sup>, con la imposición de una autoridad vigorosa e incontestada a través de la estructura virreynal, nos marcaron y nunca permitieron la integración de una verdadera conciencia nacional, que fuera más allá de la defensa de los intereses de los grupos en el poder, lo que se refleja en lo limitado de los postulados del Plan de Iguala, que marca el camino a la independencia, al referirse

---

<sup>18</sup> Meyer, Lorenzo. La Crisis del Presidencialismo Mexicano. México. Revista Foro Internacional. Núm. 1-2. 1998. pág. 16.

<sup>19</sup>Una España recién integrada, avasalladora después de las guerras de reconquista de sus territorios invadidos, que encuentra en América una fuente al parecer inagotable de riquezas enviando para llevar a cabo el encuentro, más que guerreros, un puñado de verdaderos aventureros ávidos de fortuna, los cuales no podrían haber culminado en ese intento su cometido, sin el enorme cúmulo de religiosidad de los pueblos nativos, sometidos por el todo poderoso Imperio Azteca, que ven en la llegada de los españoles una aparente liberación, por lo que se suman en su contra, no por traición sino por su libertad. Paz, Octavio. Op. Cit. pág. 102.

<sup>20</sup> Valadés, Diego. Problemas del Estado de Derecho. Op. Cit. pág. 122

básicamente solo a una forma de gobierno monárquica, el planteamiento estricto de una religión única, así como a la igualdad de derechos y oportunidades entre españoles y criollos.

Asimismo, es por demás evidente la influencia de las constituciones de Cádiz y Norteamericana, en la adopción de la figura de un poder ejecutivo fuerte, pero también lo son las experiencias propias de gobierno en nuestro país, como antes lo establecimos, basados en la forma férrea de gobernar de los virreyes, así como en la innegable realidad de que los primeros jefes de gobierno del México independiente se formaron en los campos de batalla<sup>21</sup>, es decir, el gobierno inicial de los caudillos y su devenir a las administraciones de los déspotas y republicanos para llegar a la dictadura.

Una vez concluido este breve resumen de los antecedentes y elementos planteados, podemos entrar al análisis del contexto en que se enmarcan los postulados de nuestra Constitución vigente. Como quedo asentado en el capítulo anterior, la influencia inmediata de la Constitución de 1917 proviene de 2 vertientes; una la Constitución de 1857 y la otra de la experiencia histórica de la Revolución Mexicana, esto es, una Constitución que daba prioridad al poder legislativo ante el recuerdo de Santa Anna y la experiencia reciente de la dictadura de Porfirio Díaz, que dio origen a la Revolución, a lo que debemos agregar efectivamente la doctrina que pretendía justificar la preponderancia del ejecutivo federal, a cargo de los escritores de la época, representados por Emilio Rabasa<sup>22</sup> y de Andrés Molina Enríquez<sup>23</sup>, criterios que junto con el afán de realizar la utopía revolucionaria<sup>24</sup>, quizá hayan sido las mayores influencias del Constituyente que quedaron grabados en la Constitución de 1917, con una intensidad tal que más de tratarse de un régimen presidencial, podemos hablar ya en realidad desde ese momento de un presidencialismo puro y duro<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Valadés, Diego. Problemas del Estado de Derecho. Op. Cit. pág. 123.

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 80.

<sup>23</sup> Ibidem, pág. 81.

<sup>24</sup> Ibidem, pág. 83

<sup>25</sup> Ibidem, pág. 83.

Dado el carácter voluntarioso de Venustiano Carranza, constituido a finales de 1916 como cabeza del único bando ganador de la contienda, hizo sentir esta calidad desde el momento de la convocatoria limitada del Congreso Constituyente (el hombre poderoso que impone su voluntad, situación recurrente que desafortunadamente no es desconocida dentro de nuestra historia), hasta el momento de su presentación ante el Congreso donde argumentó abiertamente y sin ambages su preferencia por el régimen presidencial, siendo aprobado su proyecto de constitución reformada sin cambios relevantes en cuanto al funcionamiento y administración del gobierno de la República, como dijimos fuertemente influenciado por las ideas de Emilio Rabasa.

Por lo que en conclusión, debemos asentar que en nuestra consideración, además de la influencia de todos y cada uno de los elementos y factores mencionados a lo largo de este estudio, la decisión fundamental de dar prioridad al poder ejecutivo en México, ha sido determinada por decisiones políticas tomadas e instrumentadas en cada oportunidad por los grupos en el poder, vencedores en cada momento de nuestra historia, que forjaron un crisol bien integrado de voluntades a favor de sus propios intereses, ya que en realidad las grandes masas de la población, nunca han tenido la posibilidad de participar en la toma de las decisiones trascendentales de nuestro país y como dice el Maestro Felipe Tena Ramírez, el pueblo no ha expresado todavía en ninguna asamblea su auténtica constitución<sup>26</sup>.

## **2.2 Facultades constitucionales concedidas al poder ejecutivo.**

Debemos asentar que el tema que tratamos dentro de este apartado, es un tópico por demás recurrente, que ha dado lugar a una gran amplitud de comentarios y estudios realizados acerca de la excesiva concentración de facultades y atribuciones concedidas al presidente de la República, precisadas en forma expresa o no dentro de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en legislación federal u ordinaria de muy diversa índole, en las llamadas facultades

---

<sup>26</sup> Tena Ramírez, Felipe. México y sus Constituciones. Op. Cit. pág. VII.

“metaconstitucionales” o producto del sistema político<sup>27</sup>, que han sido estudiadas en profundidad por grandes autores dentro de muy diversas ramas y que dentro del campo jurídico resaltan; Jorge Carpizo, Diego Valadés y Miguel Carbonell, entre muchos otros, las que analizaremos brevemente para conformar un marco de opinión más informado, que nos permita mayores elementos de comprensión, al referirnos en específico y al detalle dentro del siguiente capítulo de este estudio, al estudio de las facultades concedidas al presidente de la República relativas al proceso de creación de leyes, que es nuestro marco de estudio fundamental.

En estricto sentido, podemos decir que las facultades y obligaciones del presidente de la República, se encuentran contenidas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que en resumen lo facultan para: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia” (constituyendo esta última parte la facultad reglamentaria); libre nombramiento y remoción del gabinete y otros altos cargos; con aprobación del Senado, nombramiento de diplomáticos y de altos mandos castrenses; disposición de las fuerzas armadas nacionales; con autorización del Congreso declaración de guerra; con la ratificación del Senado, designación del procurador general de la República; dirigir la política exterior y con aprobación del Senado celebrar tratados internacionales; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; brindar auxilios que requiera para su ejercicio el poder judicial; habilitar puertos y aduanas; conceder indultos; otorgar privilegios en materia de propiedad industrial y derechos de autor; someter a aprobación del Senado, terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y por último una fracción que debía sobreentenderse, pero que en razón de lo ambiguo de la redacción de muchas de las disposiciones constitucionales contenidas, crea mayor confusión; “Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

---

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág.82

Razón por la cual y debido a la propia construcción de todo el sistema de facultades asentado en la Constitución Política vigente, leyes reglamentarias y en las ordinarias, el presidente de la República tiene intervención en toda la materia federal dentro de las ramas más importantes como son; agraria, internacional, laboral, educativa, de hacienda y crédito público, petrolera, electrificación, militar, política monetaria, salud y de seguridad social, entre muchas otras<sup>28</sup>.

Por estas cuestiones, analizaremos los cinco rubros en que ha clasificado el Doctor Jorge Carpizo, las facultades del presidente de la República, dentro de las cuales se consideran las otorgadas por la Constitución vigente, las leyes ordinarias y las que son producto de la forma de hacer política en México a las que él llama “metaconstitucionales”<sup>29</sup>, clasificadas en la forma siguiente:

1ª Facultades administrativas: todas estas contenidas en el artículo 89 constitucional, referidas básicamente a las de libre nombramiento y remoción de los integrantes del gabinete, así como a las propuestas de nombramiento para aprobación del Senado, disposiciones relativas a las fuerzas armadas, así como en materia de puertos y aduanas.

2ª Facultades de creación normativa: Destacan las conferidas dentro del artículo 89 fracción I, la cual según interpretación de la Suprema Corte de Justicia<sup>30</sup>, le confiere tres facultades; promulgar las leyes del Congreso, ejecutar dichas leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, esta última conteniendo la facultad reglamentaria.

Junto a la facultad reglamentaria señala Jorge Carpizo, que la Constitución vigente también otorga facultades de creación normativa al presidente de la República en tres casos concretos<sup>31</sup>. Primero: en la segunda parte de la fracción XVI del artículo

---

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op Cit. pág. 282.

<sup>29</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. Pág.99

<sup>30</sup> Ibidem. pág. 100.

<sup>31</sup> Ibidem. pág. 101

73, relativo al Consejo General de Salud, dentro del cual su 1º apartado, indica que este Consejo dependerá directamente del presidente y que sus disposiciones generales serán obligatorias en el país, criterio con el que estamos de acuerdo. Segundo: en el párrafo segundo del artículo 131, que se refiere a comercio exterior, en que el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para variar las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, por lo cual consideramos que es una facultad normativa supuesta, ya que esta constreñida a una aprobación previa del órgano legislativo; y tercero: se refiere al supuesto considerado en el artículo 29 sobre suspensión de garantías en todo el país o en lugar determinado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo, igual que el caso anterior, también deberá contar con una aprobación previa del Congreso o de la Comisión Permanente.

A esto tres supuestos el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela agrega uno más, contenido en el párrafo 5º del artículo 27 constitucional, donde establece que el ejecutivo tiene la facultad de legislar sin la aprobación del Congreso “para reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo”<sup>32</sup> en el caso de terrenos de particulares.

Dentro del procedimiento de creación de leyes, solo marcaremos los tres momentos fundamentales en que interviene el presidente<sup>33</sup>, a saber; iniciativa de ley, conforme la fracción I del artículo 71 constitucional; publicación de las leyes y el veto presidencial sobre las leyes del Congreso, a que se hace referencia en las fracciones A y C del artículo 72 de nuestra ley suprema, mismos que más adelante dentro del apartado específico estudiaremos a detalle, en la inteligencia que estas históricamente le han conferido un enorme poder al titular del ejecutivo federal, que le han permitido constituirse hasta la fecha en el principal legislador o colegislador, toda vez que la absoluta mayoría de las iniciativas de ley parten de él<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 16ª ed. México. Porrúa. 2003, pág.779.

<sup>33</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 101

<sup>34</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. Pág.283.

Por último, en razón del tratamiento especial que les concede nuestra Constitución en su artículo 133, es relevante tratar la facultad del presidente, para celebrar tratados internacionales o incorporar tratados ya existentes, ya que aprobados por el Senado, pasan a formar parte del orden jurídico que nos rige<sup>35</sup>.

3º Facultades jurisdiccionales: Conforme las fracciones XII y XVIII del artículo 89 constitucional, el presidente facilita al poder judicial los auxilios requeridos en el ejercicio de sus funciones; Propone para la aprobación del Senado, una terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia; De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 100 de la Constitución, nombra a un consejero de la judicatura federal; Además que tiene bajo su estructura orgánica a diversos tribunales de carácter administrativo, como son los laborales, agrarios y contencioso-administrativos, entre muchos otros.

4º Facultades de gobierno: Entre estas son relevantes la dirección de la política interior y exterior del país, así como la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, derivado del mandato constitucional contenido en el artículo 26 constitucional.

5º Facultades políticas y “metaconstitucionales”; Estas facultades, nos dice Jorge Carpizo<sup>36</sup>, provienen del sistema político conformado a partir de 1929, con la existencia real de un partido hegemónico, que contemplaban la jefatura real de su partido (Partido Revolucionario Institucional), la designación de su sucesor y la designación y remoción de los gobernadores<sup>37</sup>, a lo que solamente agregaremos aún en tiempos actuales la aprobación de las listas para desempeñar cargos de elección popular como senadores, diputados, sobre todo las posiciones plurinominales y hasta el caso de presidencias municipales, cuando se trata de ayuntamientos importantes, entre muchas otras atribuciones, mismas que el autor, considera están condenadas a desaparecer o a tener una menor importancia.

---

<sup>35</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 103.

<sup>36</sup> Ibidem. pág. 105.

<sup>37</sup> Ibidem. pág. 106.

No obstante, esta visión optimista que manifiesta el Dr. Jorge Carpizo sobre la disminución o desaparición de las facultades “metaconstitucionales” u originadas por la forma de hacer política en México, a partir del fin del partido hegemónico en nuestro país, podemos decir que en la realidad actual, la presidencia de México a cargo de Vicente Fox, junto con el Partido Acción Nacional, luchan por mantener este esquema de privilegios, con ejemplos claros y constantes verificados durante el desarrollo de este sexenio, que van desde la frustrada designación de su sucesor al cargo de presidente de la República en la persona de Santiago Creel Miranda, hasta el caso de su designación de candidatos a gobernadores, el caso más recordado fue el de Guanajuato, en su secretario de agricultura, que tampoco lo logró, así como el palomeo de las listas de senadores y diputados, entre otros muchos casos, por lo que todavía queda un camino largo que recorrer por parte de la sociedad en su conjunto, para lograr que el sistema presidencialista de gobierno desaparezca de nuestro país.

### **2.3 Sistema de gobierno Presidencial.**

Antes de entrar de lleno dentro del tema que nos ocupa, estimamos importante recordar los antecedentes y plantear una definición inicial de lo que entendemos por sistema de gobierno presidencial, en razón de las deformaciones y diversas interpretaciones que se han dado a esta denominación de uso común en el controversial ámbito político, por lo que consideramos necesario ubicar el prototipo del régimen presidencial<sup>38</sup>, en lo cual como hemos dicho, coinciden diversos autores se encuentra dentro de la Constitución Norteamericana de 1787, que tuvo como fin práctico la configuración de un poder ejecutivo fuerte, ante situaciones reales que se presentaron en su momento; como el caso de la sublevación de Massachussets en 1786, que no pudo atenderse con oportunidad, no obstante lo anterior, es de resaltar que dentro de lo esquemático y reducido de los conceptos establecidos inicialmente por esta constitución, las definiciones y atribuciones referidas al presidente de los Estados Unidos de América, se reducen solo a tres ;

---

<sup>38</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 80.



- a) El poder ejecutivo es unipersonal,
- b) El presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y
- c) El ejecutivo tiene a su cuidado la fiel ejecución de las leyes<sup>39</sup>.

Por lo que toda la fuerza que tiene ese primer mandatario se desprende más que del escueto texto de su constitución, a la interpretación constitucional que en su favor ha realizado la Suprema Corte estadounidense.

Esta práctica simplicidad legislativa aunada a tres factores más, les permitieron consolidarse y crecer, a saber; la fortuna de contar como ejemplo inicial en la presidencia con la figura indiscutible de su libertador George Washington, como titular del ejecutivo de 1789 a 1797, hombre que propició y logró la unión de las diversas voluntades de los actores políticos de ese país, junto con la ejecución ordenada de diversas disposiciones económicas, como fue en adelante la abierta venta de terrenos a los colonizadores para allegarse recursos<sup>40</sup>, así como los gobiernos sin excesos, constituyeron la base de su éxito económico, por lo que fue tomado como ejemplo por México y las naciones hermanas del sur, cuando se realizó el proceso emancipador de América Latina, durante las primera décadas del siglo XIX.

Como hemos, dicho al incorporarse el régimen presidencial como forma de gobierno en México y latinoamericana, este fue matizado de acuerdo a las propias experiencias, necesidades y realidades imperantes en cada país, las cuales por cierto eran y siguen siendo muy diversas a las circunstancias de la nación del que fue tomado.

Ahora bien para llegar a una definición, es importante recordar que el sistema presidencial norteamericano, surge además de necesidades propias que ya hemos

---

<sup>39</sup> González Oropeza, Manuel. Artículo 80, verlo en Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. pág. 847.

<sup>40</sup> Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Op. Cit. pág.151.

comentado, de una confrontación histórica muy reciente con la monarquía constitucional o más exactamente con el gobierno de gabinete de la Gran Bretaña, ya que al independizarse de ella, obviamente pretendían marcar distancias y ampliar diferencias. Por esta razón, es necesario comparar el sistema presidencial con el sistema parlamentario, la distinción básica consiste en que este gobierno se ejerce por el gabinete, que surge del parlamento o poder legislativo, por lo que la administración tiene una decisiva influencia de las cámaras, teniendo su origen y modelo en Inglaterra, por contrario el sistema presidencial clásico parte del modelo Norteamericano, en el que el poder ejecutivo tiene una gran autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, al ser elegido, aun en forma indirecta por un colegio de electores que lo legitima y fortalece, independiente del poder legislativo estadounidense.

Por lo cual, podemos establecer ya una definición de los elementos básicos que integran el régimen presidencial de gobierno; Joseph LaPalombara<sup>41</sup> señala que dentro de este sistema, el presidente es jefe de estado y de gobierno a la vez, que es independiente del poder legislativo, por lo cual no depende de este para su existencia, no obstante lo anterior, asienta que para el correcto desarrollo de las funciones a su cargo, los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes, por lo que son indispensables el uno para el otro. Circunstancia obvia que creemos no se ha compartido por los políticos a cargo del ejecutivo de nuestro país, que incluso en varios momentos de la historia, han visto al poder legislativo no como un igual con el cual deben coordinarse en bien del desarrollo de la nación, sino como un obstáculo e incluso como un contrario.

En base a la revisión de todos estos antecedentes y elementos estudiados, debemos considerar que el sistema presidencial de gobierno en México, no solo fue matizado de acuerdo a nuestra propias experiencias, vivencias y necesidades, sino

---

<sup>41</sup> Citado por: Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 12

que de hecho fue deformado<sup>42</sup> para llegar a constituir el llamado régimen “presidencialista mexicano”, que debe entenderse en principio como una forma de gobierno aun corporativista y aglutinante de voluntades alrededor del presidente de la República, en donde la división de poderes es confusa, ya que el legislativo y el judicial estaban subordinados al poder ejecutivo<sup>43</sup> con la homogeneidad de pertenencia a un solo partido, circunstancia que hasta fecha muy reciente ha cambiado, solo hasta 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió mayoría en la cámara de diputados y en el 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la presidencia, con lo que al parecer las cosas deberían haber cambiado y no ha sido así, ya que a partir de la coincidencia manifiesta de intereses y la negociación política de las decisiones a partir de las dos fuerzas políticas mencionadas, tal alternancia no ha dado la respuesta esperada.

Además de la incidencia que aún permanece de otros factores; como son una sociedad nacional no integrada y aún manipulable, sin capacidad de producir aún los suficientes actores sociales capaces no solo de aglutinar a la ciudadanía, sino de crear una opinión informada e imparcial; que aún no se puede hablar de una independencia real de los poderes legislativo y judicial (en el caso de los primeros, por que se sigue la “norma” de votar en forma conjunta por partido y en el caso de los integrantes de ambos poderes, por cuestiones de filiación partidista, políticas o aún económicas), con partidos políticos débiles de escasa membresía real, que no representan sectores realmente significativos del total de la población y sin la existencia de organizaciones empresariales, obreras o sociales independientes, que constituyan frentes de verdadera alternativa para el desarrollo equitativo e igualitario de la nación.

#### **2.4 Naturaleza administrativa del poder ejecutivo.**

Conforme lo señala el artículo 80 de nuestra Constitución Política, el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, por esta razón

---

<sup>42</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág.25.

<sup>43</sup> Meyer, Lorenzo. La Crisis del Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 18.

el presidente de la República asume una doble misión: una de orden político y otra administrativa, el carácter político del ejecutivo quiere decir que dispone del poder del estado y que el ejercicio de dicho poder constituye el gobierno y el carácter administrativo del cargo de presidente de la República viene dado por el hecho de constituirse como jefe de la administración pública federal<sup>44</sup>, tarea que debe realizar durante los seis años de su encargo solo con el carácter de un simple administrador y no como se hace en la realidad práctica de la política mexicana en que se muestra como dueño.

La administración pública federal, se divide en centralizada y paraestatal siendo regulada en el artículo 90 constitucional y por su ley orgánica. Dentro de este apartado, es importante señalar el contenido complementario de las siguientes disposiciones; el artículo 91 constitucional indica los requisitos que se deben cubrir para ser secretario de estado, el 92 se refiere a la obligación del refrendo que deberán cubrir estos y los jefes de los departamentos administrativos sobre los reglamentos, acuerdos y ordenes del presidente, respecto a los asuntos de la competencia de cada uno, sin ningún sentido de nuestro sistema de gobierno y finalmente el artículo 93, que indica la obligación de estos servidores públicos para informar al Congreso de la Unión del estado que guardan los ramos bajo su responsabilidad, sin trámite mayor, dada su dependencia directa del ejecutivo, así mismo en el caso de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria el Congreso tiene la facultad de integrar comisiones para investigar su funcionamiento, sin mayor atribución que hacer del conocimiento del presidente de la República el resultado de las mismas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina la distribución del orden administrativo de la Federación, que está a cargo de las secretarías de estado, departamentos administrativos y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

---

<sup>44</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. Pág. 97.

Como hemos dicho la administración pública federal se clasifica en dos grandes rubros principales; la centralizada y la paraestatal, la primera que contienen a todas las secretarías de estado, departamentos administrativos y la consejería jurídica de la presidencia de la República y la segunda que se integra por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, institucionales nacionales de crédito, instituciones de seguros y fianzas, así como de los fideicomisos públicos, que engloban organismos sustantivos tan importantes como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Servicio Postal Mexicano.

En razón de la gran amplitud y competencia en materias fundamentales y estratégicas del país que cubre la administración pública federal, cuyos titulares en forma errónea al parecer solo deben fidelidad y respuesta al poder ejecutivo, consolidan sin lugar a dudas la inusual fortaleza del presidente de México, por lo que el Maestro Andrés Serra Rojas<sup>45</sup>, llegó a señalar que esta preponderancia, se ha dado en base a diversas causas, de las que resaltó; la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública, el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias y el ejercicio desmedido de actos más allá de la constitución que afectan en toda la vida del país.

## **2.5 Carácter Político y de centralización de poder.**

Conforme hemos asentado durante todo el desarrollo de este capítulo, sin lugar a dudas la figura del presidente de la República es el centro gravitacional sobre el que giran no solo los demás componentes que integran el sistema político mexicano, sino todos los elementos y factores que conforman la vida diaria del país, dentro de todos sus ámbitos, lo que quedado sustentado durante el análisis de los antecedentes y elementos que hemos revisado, ya sean de índole constitucional, históricos, sociales, políticos e incluso ideológicos que dan contexto a la figura preponderante del presidente de México.

---

<sup>45</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 25

Por su importancia para configurar el carácter casi omnipotente del presidente de la República, al encontrarse establecidas dentro de la Constitución vigente, resalta mencionar la condición de suprema autoridad<sup>46</sup> que le confieren; el artículo 3º en materia educativa, artículo 4º en el ámbito habitacional, los artículos 25 y 26 en la económica, artículo 27 en lo referente a propiedad, ecología y urbanística, artículo 28 en áreas estratégicas de exclusividad del estado mexicano, la segunda parte de la fracción XVI del artículo 73 en materia sanitaria, artículo 123 en el campo laboral, y el artículo 131 en la comercial y arancelaria. Entre muchas otras.

Es importante recordar que hasta 1990 fue la máxima autoridad en asuntos electorales y hasta 1992 lo fue en materia eclesiástica.

Una facultad que hemos resaltado por conferirle un poder enorme, es la contenida en la fracción II del artículo 89 constitucional, ya que el nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete sin causa justificada, fortalece inmensamente su preponderancia, en la medida en que da origen al servilismo aberrante del primer círculo de servidores públicos, más allá de la lealtad y trabajo correcto y honrado que debía de sustentar el continuar en sus cargos, circunstancia que contribuye a que las filas burocráticas se mantengan estrechamente unidas, cubriendo sus faltas y errores, por no decir las cuestiones de corrupción, que las mantiene adictas a su permanencia en el poder.

Todo lo anterior, ha permitido en nuestra historia moderna (a partir del siglo XX), la concentración de un acopio desmedido de poder en la figura del presidente de la República, más allá de lo preceptuado en la Constitución, leyes reglamentarias, ordinarias y aún en las facultades “metaconstitucionales” y la forma de hacer política en México, a que se refiere Jorge Carpizo, lo que solo podría ser justificado tal vez en la visión con matices antropológicos y sociológicos, que realizan Octavio Paz y Daniel Moreno, el conceptualizar al presidente como un “semidiós” de raíces prehispánicas; como un ser que nunca se equivoca, al que no está permitido nunca

---

<sup>46</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. Op. Cit. pág. 363.

cuestionar, interpelar u ofender, no obstante, que es por demás sabido que es una persona a la cual se eligió en votación por mayoría simple para representarnos y gobernar con equidad, así como para administrar correctamente los bienes de la nación, con un solo objetivo, mejorar las condiciones de vida de toda la población, por lo que debemos recordar que al presidente de la República junto con todos sus colaboradores, son nuestros empleados y que es todo el pueblo quien les paga por realizar su trabajo.

## **2.6 Características del Régimen Presidencial.**

Una vez que establecimos en los apartados anteriores las raíces, definiciones y elementos generales del sistema presidencial de gobierno, nos referimos en específico a las características del régimen presidencial<sup>47</sup> en nuestro país, por lo que entrando en materia, las plantearemos de acuerdo a la importancia de donde proceden, por lo que iniciaremos con las que surgen del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente;

1. El artículo 80 establece que el supremo poder ejecutivo se deposita en un solo hombre, siendo el único de los tres poderes de la Federación que es unipersonal. También es relevante señalar que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es a la vez jefe de estado y de gobierno<sup>48</sup>.
2. En el artículo 81 se señala que la elección del presidente de República es directa, lo que le da fortaleza al ser elegido directamente por la ciudadanía e independencia frente al poder legislativo, (que es electo de la misma forma a excepción de la obsoleta distribución de las curules por la vía de representación proporcional, figura que ya no tiene justificación alguna en nuestro país por lo que debe desaparecer).

---

<sup>47</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág.84.

<sup>48</sup> Ibidem. pág. 85.

3. El artículo 83 determina la duración del encargo, originalmente establecida en cuatro años y reformada para quedar en seis, con la prohibición absoluta de reelección.
4. El artículo 86 establece que el cargo de presidente de la República solo es renunciable por causa grave.
5. En relación con el numeral antes mencionado, el segundo párrafo del artículo 108, complementa al decir que el presidente de la República solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.
6. La fracción II del artículo 89 le da la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete sin causa o motivo justificado, lo que le confiere un enorme poder que asegura la fidelidad de los secretarios de despacho hacia el presidente, más allá que a la ciudadanía que lo eligió y al país que les paga a todos ellos por sus servicios.
7. Dentro de varios artículos constitucionales como son; primer párrafo del 70, fracción I del 71, fracciones A y C del 72 y fracción I del 89, se le confieren facultades relativas al procedimiento de creación de leyes, que han propiciado que el poder ejecutivo sea el mayor colegislador de nuestro país<sup>49</sup>.
8. Conforme la fracción V del artículo 55, que marca como causa de exclusión para ser diputado o senador, ser miembro del gabinete, los secretarios de despacho, no pueden formar parte del Congreso.

Derivados de estos preceptos constitucionales y también como producto de la forma de hacer política en México, tenemos;

---

<sup>49</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. pág. 283



1. El presidente puede ser miembro de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso. Situación que solo se presentó en México en la Cámara de Diputados hasta el año de 1997 y que ahora, afortunadamente, ya es una realidad cotidiana en ambas cámaras.
2. El presidente ni su gabinete son responsables políticamente frente al Congreso<sup>50</sup>, lo son solo jurídicamente a través del procedimiento de responsabilidades establecido el Título IV de la Constitución.
3. El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso tampoco puede dar un voto de censura que obligue a la dimisión al presidente de la República.<sup>51</sup>
4. La existencia de una amplitud de facultades del presidente, no siempre bien determinadas por el texto constitucional y las leyes reglamentarias e incluso las ordinarias, que van de las atribuciones de gobierno, políticas y administrativas a las legislativas e inclusive a las jurisdiccionales<sup>52</sup>.
5. La deficiente instrumentación de controles, así como la nula operación de indicadores de gestión, medición de resultados y cumplimiento de metas, tareas que deberían de estar a cargo de un organismo independiente e imparcial.

Sumado a las características que hemos analizado, en el caso de las primeras que son eminentemente de un carácter jurídico emanado de la legislación y las segundas también influenciadas por el ámbito político o la manera de hacer política como llama elegantemente el Maestro Jorge Carpizo, insistimos, también debemos recordar aquellas que vienen como parte de nuestra idiosincrasia con una fuerte carga cultural e histórica, como el papel paternalista o “del omnipotente que todo lo puede

---

<sup>50</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 85.

<sup>51</sup> Ibidem. pág.85

<sup>52</sup> Ibidem. pág. 86

resolver” conferidos al presidente, mismos que no obstante el cambio del partido en el poder en julio de 2000, se siguen haciendo manifiestos.

Como lo hemos manifestado a lo largo de este apartado, la larga cauda de privilegios, prebendas y poder ilimitado que enmarcan el sistema presidencial de gobierno que aún matizado de acuerdo a las necesidades y características nacionales, coincidimos ha sido deformado<sup>53</sup> para dar lugar al denominado “presidencialismo mexicano”, no es fácil de cambiar, ya que no obstante tantos cambios y verdaderas transformaciones jurídicas, democráticas y sociales logradas a partir de la participación abierta de la sociedad durante los últimos 30 años, (es importante decirlo no a partir de los partidos políticos que en México no representan a sectores significativos de la población), las circunstancias no han cambiado en la medida que se hubiere esperado.

Por lo que no obstante, la proyección optimista que manifiestan el Dr. Jorge Carpizo y otro autores, para que a partir del fin del partido hegemónico en México, se realice una disminución o desaparición de las vastas facultades legales u originadas por la forma de hacer política en México, a cargo del presidente de la República, podemos reiterar que en la actualidad, Vicente Fox, junto con el Partido Acción Nacional, han luchado por mantener este esquema de privilegios, con ejemplos verificados durante el desarrollo de este sexenio; que van desde la frustrada designación de su sucesor al cargo de presidente de la República en la persona del entonces secretario de gobernación, de su designación de candidatos a gobernadores, el caso más recordado fue el de Guanajuato, en su secretario de agricultura, que tampoco logró la candidatura, así como su clara participación en el palomeo de las listas de senadores y diputados, hasta la afortunadamente frustrada institución de la “pareja presidencial”, entre otros muchos casos.

---

<sup>53</sup> Carpizo, Jorge. 22 años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Una Recapitulación. Documento de Trabajo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2001, pág. 1.

Razones por las cuales, debemos estar más concientes que nunca, que los cambios reales en la forma de gobierno de nuestro país, no se van a dar a partir del cambio de un partido u otro en el poder, tampoco en las reformas legales negociables que logren acordar como una reciproca concesión entre los grupos en el poder, sino a partir de consolidar los canales de participación abierta de toda la población en forma informada y decidida, por conducto del Congreso de la Unión, cuando logremos que este constituido por diputados y senadores que realmente representen a la ciudadanía que los eligió y no respondan únicamente al partido o intereses que cada uno de ellos representan, criterio que ampliamos en igual forma para los integrantes del poder judicial.

Por lo que en conclusión, debemos asentar que la decisión fundamental de dar prioridad al poder ejecutivo en México, además de basado en la influencia de todos y cada uno de los elementos y factores mencionados a lo largo de este estudio, ha sido determinada por decisiones políticas tomadas e instrumentadas en cada oportunidad por los grupos no solo políticos sino económicos que detentan el poder, solo a favor de sus propios intereses y que las grandes masas de la población, hasta ahora no han tenido la posibilidad de participar en la toma de las decisiones trascendentales de nuestro país, lo cual no es un criterio demagógico, sino que se hace evidente en la insultante desigualdad de la distribución de la riqueza en México, donde continúan siendo pocos los que tienen todo y muchos lo que no tienen nada, con un clase media progresista cada vez más reducida.

## **CAPÍTULO III.**

### **EL PODER EJECUTIVO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LEYES.**

#### **3.1 La figura del “Presidencialismo” dentro del procedimiento de creación de leyes.**

Las diversas facultades y atribuciones concedidas al presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes, así como las otorgadas para reglamentarlas y aún para legislar en forma extraordinaria, han sido históricamente uno de los pilares más importantes que posibilitaron el desarrollo y consolidación del presidencialismo en México,<sup>1</sup> el cual solo podría haber surgido con tales características en nuestro país, a partir no solo de toda la carga histórica, social, económica y política que en los capítulos anteriores se han revisado, sino incluso por cuestiones de la idiosincrasia tan particular que ya hemos comentado.

En razón de su trascendencia debemos resaltar que la consagración de estas facultades concedidas al presidente de México, así como las demás atribuciones que antes hemos mencionado, se han visto determinadas siempre al máximo nivel legislativo de nuestro país, es de recordar que desde el primer antecedente jurídico que analizamos dentro de este estudio, ya han estado ahí de una u otra forma determinadas al más alto estrato, de manera relevante en todas y cada una de las constituciones y cuerpos normativos que nos han regido históricamente. Hasta llegar a lo estipulado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente,<sup>2</sup> a la cual se ha aunado desde luego la vasta regulación que de estas disposiciones se han realizado en la legislación dentro de sus diversos niveles; que van desde las variadas leyes reglamentarias de artículos constitucionales, así como de reglamentos expedidos a este respecto por el poder ejecutivo, hasta las leyes ordinarias como sucede con lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal en lo

---

<sup>1</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág.378

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág.99.

relativo a los términos y condiciones determinadas para la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las leyes del Congreso por parte del presidente de la República.

Para poder estar en posibilidad de entender la magnitud del poder que se le ha conferido al titular del ejecutivo federal dentro de este campo, es necesario volver a realizar una enumeración detallada, ya que no solo interviene con facultades propias conferidas por la Constitución Política vigente, dentro del procedimiento de creación de leyes, a través de lo dispuesto en los artículos 71, fracción I (que le confiere la iniciativa de ley), 72, inciso C (veto presidencial a las leyes y decretos del Congreso) y 72 parte final de los incisos A y C (donde se utilizan los términos publicación y promulgación en forma indistinta), por lo que este último apartado se encuentra estrechamente vinculado con la fracción I del artículo 89 (promulgar las leyes que expida el Congreso), mismas que por su trascendencia como origen de nuestro estudio, revisaremos dentro del apartado correspondiente, sino que también reglamenta las leyes del Congreso y de hecho “legisla”<sup>3</sup>, como lo mencionamos en el capítulo anterior, con base también en disposiciones constitucionales expresas, en el caso de la primera; contenida dentro de la tercera de las atribuciones y obligaciones que le confiere la fracción I del artículo 89, al asentar que además de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión”, le indica “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, lo que constituye lo que se ha llamado la facultad reglamentaria, y en el caso de la segunda; son las facultades extraordinarias para legislar señaladas en el artículo 49 (donde paradójicamente se consagra la división de poderes), constreñido solo a dos casos expresamente señalados. Determinados bajo las condiciones dispuestas en el artículo 29 (solo bajo previa suspensión de las garantías por situación de grave emergencia nacional o local) y el artículo 131 segundo párrafo referido a comercio exterior (para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para

---

<sup>3</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pág. 778.

restringir o prohibir las importaciones y exportaciones), de nuestra Constitución Política vigente, que más adelante analizaremos a mayor detalle.

Toda vez que esta situación anómala que reiteramos tiene su principio en la propia Constitución Política vigente, al otorgar facultades que permiten a un poder ejercer funciones que formalmente pertenecen a otro,<sup>4</sup> da lugar a que el presidente de la República invada de esta manera áreas de competencia legislativa propias del Congreso de la Unión, sin violar la Constitución.<sup>5</sup>

No obstante la formal y estricta delimitación señalada en el artículo 49 constitucional que solo observa dos casos de excepción, diversos autores han coincidido en que la facultad de “legislar” del poder ejecutivo se incrementa con tres supuestos más, todos contemplados dentro de la Constitución, que a continuación recordaremos, el primero: conforme lo dispuesto en la segunda parte de la fracción XVI del artículo 73, relativa a que el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República y que sus disposiciones generales serán obligatorias en el país<sup>6</sup>, segundo: en el párrafo quinto del artículo 27<sup>7</sup> referida a la extracción y utilización de aguas del subsuelo dentro de propiedad particular y por último, se consideran dentro de este ámbito a los tratados internacionales, debido al trato especial que les concede el artículo 133 (en concordancia con la fracción X del artículo 89), en razón de que al facultar al presidente para celebrar estos tratados, se podría considerar que también se trata de un “derecho de iniciativa”<sup>8</sup> exclusivo para el presidente ya que el Senado solo tiene facultades para aprobarlos (artículo 76, fracción I), ya que al contar con esta sanción pasan a formar parte de nuestra legislación dentro de su más alto nivel de jerarquía. Todos estos casos en concordancia suponemos con la amplísima fracción XX del artículo 89 que como hemos dicho ambiguamente señala “ Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

---

<sup>4</sup> Carbonell, Miguel. Gutiérrez, Rodrigo. Facultades Legislativas del presidente de la República en México. México. Revista Mexicana de Justicia. Nueva Epoca. Núm. 4. 1993, pág.10.

<sup>5</sup> Ibidem. pág. 12.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 101.

<sup>7</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pág. 779.

<sup>8</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. Op. Cit. pág. 367.

Dentro de este apartado es importante establecer de inicio, que nuestra posición sobre el respeto del principio de división de poderes indicada en forma por demás precisa en el artículo 49 de nuestra Constitución Política vigente, no obstante ser uno de los baluartes sobre el cual sustentamos nuestro planteamiento, es también flexible y entiende que las múltiples relaciones entre los poderes de la Unión deben basarse en la coordinación responsable de sus respectivas atribuciones, esto es el denominado principio de colaboración que debe de existir entre ellos,<sup>9</sup> pero sin llegar nunca a justificar el avasallamiento que constituyó el poder ejecutivo en México, sobre los poderes legislativo y judicial, preponderancia que más que basada en cuestiones asentadas en nuestra Constitución, consideramos solo pudo ser consolidado en lo que el Maestro Jorge Carpizo, ha llamado las formas de hacer política en nuestro país o lo que él ha denominado facultades “metaconstitucionales”<sup>10</sup>. Mismas que el autor nos dice que surgen de la composición del sistema político de partido hegemónico constituido a partir de 1929<sup>11</sup>, a través de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) por Plutarco Elías Calles, la posterior transformación de este al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) durante el gobierno Cardenista, para llegar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, con una duración continua en el poder de más de 7 décadas que implicó y consolidó un sometimiento al poder presidencial en todos y cada uno de los ámbitos de la vida y desarrollo del país. Planteamiento que consideramos incompleto, ya que dentro del desarrollo de este estudio, hemos sostenido que la preponderancia del poder ejecutivo en nuestro país, se ha dado a partir de los diversos elementos y factores que ya antes hemos identificado, algunos anteriores de hecho a la consumación de nuestra independencia.

Haciendo un somero seguimiento de las características del referido sistema, en lo político<sup>12</sup> Carpizo resalta que el titular del ejecutivo federal ejercía la jefatura real de su partido, recordamos como era común que al realizar los llamados “enroques”, el presidente de la República, cambiaba al presidente de su partido hacia algún puesto

---

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 83.

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág.99.

<sup>11</sup> Ibidem. pág. 105.

<sup>12</sup> Ibidem. pág.106.

de la administración pública federal y viceversa; realizaba la abierta designación de su sucesor al cargo<sup>13</sup>, reconocido ya como un derecho a través de la figura del “tapado”; asimismo realizaba la designación de candidatos a puestos de elección popular tanto federal como estatal, es decir; gobernadores, senadores, diputados y aún presidentes municipales de ayuntamientos importantes. Resultando como consecuencia que al contar con mayoría en las cámaras de diputados y senadores, así como en los congresos locales, con la maquinaria del “carro completo”, hacia posible que todas las iniciativas de ley presentadas por el presidente del país, fueran aprobadas sin cambio alguno con la mayor celeridad, incluso las que repercutían en reformas constitucionales.

Estas situaciones eran parte del acontecer cotidiano de un México que pareciera quedar muy lejano, pero que en realidad solo tiene nueve años de estar presente en nuestra realidad legislativa (como recordaremos solo en 1997 el PRI pierde la mayoría en la cámara de diputados), abriéndose camino con grandes dificultades en la tormentosa realidad del ejercicio del poder en nuestro país, que no ha permitido la consolidación de un cambio real del presidencialismo mexicano a través de la llegada de otro partido a la presidencia de la República hace seis años (elección federal del año 2000) y con la ahora evidente integración plural de las cámaras del Congreso de la Unión, sino que solo ha adoptado formas más elaboradas para seguir por el mismo camino de continuismo político interesado en dar preponderancia al poder ejecutivo, que disminuye la actuación de los otros dos poderes, como sí este sistema hubiera dado resultados efectivos de solución a la grave problemática que enfrenta el país dentro de todos sus ámbitos.

Ya que en la realidad cotidiana de nuestro México, no se trata de actos propios de una colaboración entre poderes iguales, no solo indispensables sino de hecho necesarios para posibilitar un correcto funcionamiento del Supremo Poder de la Federación, por no decir del país, sino que debido a su interacción forzosa con las maneras de hacer política en México<sup>14</sup>, las cuales como hemos argumentado

---

<sup>13</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 106.

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. pág. 290.



continúan imperando (solo por citar algunos ejemplos: a través de las votaciones de diputados y senadores por bloques de conveniencia de su partido; que estos representantes elegidos popularmente, no representen la mayoría de las veces a los ciudadanos que los eligen, sino a grupos económicos, políticos o sociales; así como la consolidación de intereses semejantes entre dos partidos para sacar adelante proyectos propios, no siempre en beneficio de la nación por conducto de las denominadas “concertaciones” y aún por criterios personales de los legisladores, como son los económicos o políticos), lo que ha permitido que subsistan estas situaciones, que definitivamente perjudican la vida institucional de México, lo que debemos cambiar.

### **3.2. Determinación formal y material de facultades del poder ejecutivo.**

Como hemos sostenido respecto de nuestro análisis de las atribuciones concedidas al presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes, consideramos que la división de poderes, consagrada en el artículo 49 es el principal baluarte y parámetro constitucional que tenemos para entender como se ha constituido la preponderancia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, al considerarse paradójicamente dentro del mismo numeral los dos casos de excepción manifiesta de atribuciones conforme lo dispuesto por los artículos 29 y 131 constitucionales.

Por este motivo consideramos importante sustentar la trascendencia de la división de poderes, figura jurídica universal que ha estado siempre presente dentro de las legislaciones que nos han regido.

En su teleología original<sup>15</sup> la división de poderes tenía como objeto que los poderes públicos se controlaran unos a otros, garantizando de esta forma su correcto ejercicio, por lo que desde finales del siglo XVII John Locke, ya manifestaba que “... para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la

---

<sup>15</sup> Carbonell, Miguel. Nuevos paradigmas de la división de poderes en México. Revista Peruana de Derecho Público. Perú. Año I, núm.1. diciembre de 2000, pág. 154.

función de ejecutar las leyes a las mismas personas que posean la tarea de realizarlas, puesto que el genero humano tiene tendencia a aferrarse al poder”.<sup>16</sup> Pensamiento fundamental que reconocía de inicio el peligro de que la autoridad encargada de ejecutar las leyes, también pudiera realizarlas.

Por lo que es válido entonces referirnos a la división de poderes como base esencial del estado constitucional, al respecto nos dice el Maestro Miguel Carbonell,<sup>17</sup> que el principio de división de poderes también es una institución política, que ha estado presente desde el surgimiento del estado constitucional, ya que junto con el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, la separación de poderes es la segunda columna vertebral de dicho estado, por lo que el artículo 16 de la declaración francesa de 1789, estableció como un principio rector válido para toda la historia constitucional moderna del mundo que: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes establecida, no tiene constitución”<sup>18</sup>.

A efecto de contar con mayores elementos objetivos que nos permitan analizar y dar seguimiento a la determinación formal y material de las facultades y atribuciones conferidas dentro de nuestro campo de estudio al presidente de la República en la Constitución Política vigente, es importante referirnos al concepto básico de división de poderes que manejamos dentro de uno de los primeros ordenamientos constitucionales que revisamos en los antecedentes de este análisis, es decir a lo dispuesto por la Constitución de Apatzingán, al hablar de las atribuciones de la soberanía establece que son tres;<sup>19</sup> la facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares, en relación directa con las atribuciones de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Siendo consecuente esta división tripartita en todas las constituciones que nos han regido, a excepción de las siete leyes centralistas de 1836 que incorporaron un cuarto elemento en la figura del fallido supremo poder conservador.

---

<sup>16</sup> Citado por Carbonell, Miguel. Nuevos paradigmas de la división de poderes. Op. Cit. pág. 154.

<sup>17</sup> Carbonell, Miguel. La División de Poderes: orígenes y perspectivas actuales. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2005. Documento de Trabajo. pág. 1.

<sup>18</sup> Ibidem. pág.1.

<sup>19</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 125.

Un vez realizada esta breve exposición, es importante acudir al texto original del artículo 49 constitucional aprobado por el constituyente de 1916-17, para continuar sustentando nuestro planteamiento, al decir a la letra lo siguiente;

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”<sup>20</sup>.

Derivado de esta lectura, coincidimos en que no obstante el caso de excepción establecido desde el texto original, quedó consagrada sin lugar a dudas o interpretación, la necesidad en determinar las condiciones y términos de la separación de poderes, (aunque debemos recordar que este artículo, como muchos otros, proviene textual de la Constitución de 1857<sup>21</sup>).

Como sucede usualmente en nuestra historia, a diferencia de lo establecido en la Constitución en la realidad aconteció y se aplicó de forma diferente (igual que en el siglo anterior lo hicieron Antonio López de Santa Anna primero de facto y luego con las facultades extraordinarias concedidas en la constitución centralista de 1843 y en el caso de Benito Juárez García, Sebastián Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz Mori, con la constitución federal de 1857), ya que los hombres a cargo del poder ejecutivo federal en cada turno siguieron adjudicándose facultades extraordinarias, empezando por Venustiano Carranza, quien a siete días de entrar en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 8 de mayo de 1917,<sup>22</sup> pidió y obtuvo facultades del Congreso, para legislar en el ramo de hacienda, totalmente fuera del procedimiento y condiciones que disponía el artículo

---

<sup>20</sup> Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit. pág.492.

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág.101.

<sup>22</sup> Ibidem.pág.102.

29 en concordancia con el segundo párrafo del 49, constitucionales, camino que siguieron los “gobiernos revolucionarios”<sup>23</sup> subsecuentes, por lo que fue necesario que durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (después de hacer uso reiterado de ellas),<sup>24</sup> propusiera ante el Congreso se realizara la primer reforma a este artículo, para agregarse a su segundo párrafo, lo siguiente: “En ningún otro caso se otorgaran al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938.<sup>25</sup>

La segunda reforma a este artículo constitucional, fue por motivos totalmente contrarios a la primera y se realizaron durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés, referida al artículo 131 segundo párrafo, para facultar al titular del poder ejecutivo federal por el Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y prohibir las exportaciones e importaciones cuando lo estime urgente en beneficio del país, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951<sup>26</sup>, quedando establecido el segundo párrafo del artículo 49 en los términos en que esta vigente actualmente: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar”.

No obstante, considerar que estos dos únicos casos que conceden facultades al presidente de la República para legislar son un error que permite formalmente que un poder ejercite funciones que corresponden a otro<sup>27</sup>, al menos debemos decir que están expresamente señaladas como casos de excepción por la propia Constitución vigente y no como los otros tres casos que hemos mencionado (quinto párrafo del artículo 27, fracción XVI del artículo 73 y artículo 133) que no obstante estar considerados dentro de la Constitución y cumplir con el mismo propósito han sido establecidos en distintos apartados.

---

<sup>23</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág.102.

<sup>24</sup> Ibidem. pág. 103.

<sup>25</sup> Márquez Rábago, Sergio. Op. Cit. pág.492.

<sup>26</sup> Ibidem. pág. 492.

<sup>27</sup> Carbonell, Miguel. Gutiérrez, Rodrigo. Facultades legislativas del presidente de la República en México. Op Cit. pág. 10

Hay distinguidísimos maestros y autores que no solo justifican, sino que de hecho consideran necesaria “la colaboración entre poderes”, en el caso de Aurora Arnaíz Amigo lo llama “interferencias legales entre los poderes”<sup>28</sup> y el de Ignacio Burgoa Orihuela<sup>29</sup> las denomina relaciones de “supraordinación” entre los poderes, toda vez, nos dice, que entre ellos se establecen múltiples relaciones tanto jurídicas como políticas, producto de las disposiciones constitucionales que al realizarse generan una colaboración y suponen una interdependencia entre los mismos, Jorge Carpizo, coincide al señalar que el presidente de la República dentro de sus diversas facultades de creación normativa “concorre”<sup>30</sup> junto con el poder legislativo dentro el procedimiento de creación de leyes y que estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración, que los poderes deben prestarse entre ellos<sup>31</sup>.

Al respecto de estos planteamientos, es interesante comentar el punto de vista del Maestro Diego Valadés<sup>32</sup>, quien nos dice que la teoría clásica de división de poderes adolece de muchas deficiencias y que si bien es habitual seguir hablando de los tres poderes, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política de México, que habla de una gran diversidad de funciones que realizar por parte de cada uno de ellos y de multiplicidad de interrelaciones entre los tres poderes de la Unión, agregando que esto ha sido aprovechado por los apologistas del poder ejecutivo, ya que el citado principio doctrinario de la separación de poderes, convertido en dogma<sup>33</sup> es también un refugio donde se acomodan posiciones intransigentes; como son el que el Congreso no pueda cuestionar al presidente de la República, calificar con derecho a sanción durante las comparecencias de los secretarios de estado, entre muchos otros, se evitan escudados en una supuesta división rígida de los poderes separados<sup>34</sup>, al parecer no aplicable cuando es el ejecutivo el que invade la competencia de los otros dos poderes.<sup>35</sup>

---

<sup>28</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. s/e. México. Aldus, S. A. 1994. pág. 135.

<sup>29</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág.777.

<sup>30</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág 101.

<sup>31</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 83.

<sup>32</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. Op. Cit. pág. 365.

<sup>33</sup> Ibidem. pág. 366.

<sup>34</sup> Ibidem. pág. 366.

<sup>35</sup> Ibidem. pág. 366.

En resumen, no obstante todo lo anterior, debemos considerar que la tradicional división de poderes en; legislativo, ejecutivo y judicial, ha sido una constante de gran trascendencia en todos nuestros ordenamientos constitucionales (como ya dijimos a excepción del denominado supremo poder conservador, en las siete leyes de 1836), que ha sido definitoria, por lo que podríamos entender de una forma muy gráfica y sencilla que al poder legislativo le corresponde “legislar” al ejecutivo “administrar y ejecutar las leyes del Congreso ejerciendo el poder de gobierno” en razón de sus doble carácter de jefe de estado y gobierno<sup>36</sup> y al judicial “impartir justicia” en los casos concretos.

Por estas razones, estamos en posibilidad de fijar nuestra posición al respecto de este tema, por lo cual podemos sostener que dentro de su aspecto eminentemente formal todas las funciones del poder ejecutivo deben de ser consideradas como administrativas, pero que en el caso de las atribuciones que le confiere la Constitución dentro del proceso de creación de leyes, para legislar en forma extraordinaria y reglamentar las leyes del Congreso, desde un punto de vista material son funciones legislativas<sup>37</sup>. Lo que forzosamente conlleva importantes consecuencias, ya que al crear el poder ejecutivo normas jurídicas válidas, es capaz de dar fundamento a sus propios actos y toda vez que este auto-otorgamiento de facultades se da en apego a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se da el caso por demás contradictorio de que el presidente de la República invada de esta manera áreas de competencia de la esfera legislativa (propias del poder legislativo), sin violar nuestra Carta Magna.<sup>38</sup>

Por lo que tenemos que entender que el objetivo práctico del principio de división de poderes en general y de nuestra Constitución en particular para dividir el Supremo Poder de la Federación, en tres poderes; legislativo, ejecutivo y judicial, fue y sigue siendo para limitar el correcto ejercicio de las atribuciones que corresponden a cada uno de ellos, lo cual desde luego no puede implicar una separación radical que

---

<sup>36</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. Op. Cit. pág. 364.

<sup>37</sup> Carbonell, Miguel. Gutiérrez, Rodrigo. Facultades Legislativas del presidente de México. Op. Cit. pág. 15.

<sup>38</sup> Ibidem. pág. 12.

termine por inmovilizarlo,<sup>39</sup> sino que con relaciones de colaboración y coordinación responsable entre los tres poderes de igual jerarquía se logre optimizar su desempeño, lo que posibilite la presencia del necesario principio de eficacia gubernamental<sup>40</sup> que tanto le urge a nuestro país, con un aparato estatal costosísimo y en la mayor parte de los casos obsoleto.

### **3.3 Iniciativa de Ley.**

Consagrada en el Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente dentro del Capítulo II referido a “Del poder legislativo” en su Sección Segunda referida a “De la iniciativa y Formación de las leyes”, en su artículo 71 (mismo que es importante señalar no ha sufrido reforma alguna desde su aprobación en 1917)<sup>41</sup>, indica que: El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República.
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

La importancia de esta facultad concedida al presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes, es tal que la Maestra Aurora Arnaíz Amigo nos dice que el sistema presidencial mexicano se inició con la fracción I del artículo 52 del Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de octubre de 1824, que concede la iniciativa de ley al presidente de México.<sup>42</sup>

Es importante recordar que entre los antecedentes legislativos que tuvieron gran influencia dentro de la Constitución de 1824, se encuentra la Constitución Norteamericana de 1787, que dentro de su reducido y esquemático planteamiento de 3 definiciones para las atribuciones del poder ejecutivo no consideraba en forma expresa la iniciativa de ley para el presidente estadounidense y que solo a través de

<sup>39</sup> Carbonell, Miguel. Gutiérrez, Rodrigo. Facultades Legislativas del presidente de México. Op. Cit. pág. 7.

<sup>40</sup> Carbonell, Miguel. La División de Poderes: orígenes y perspectivas. Op. Cit. pág. 7.

<sup>41</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, artículo 71, verlo en Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. 757.

<sup>42</sup> Arnaíz Amigo, Aurora. Op. Cit. pág. 127

interpretaciones a su favor por parte de la Suprema Corte norteamericana se le reconoció tal facultad. Es en la Constitución de Cádiz de 1812, donde se encuentra el antecedente de esta facultad de iniciativa de ley para el presidente de la República, en su artículo 171 dentro de las facultades del rey, al señalar en su fracción 14ª la atribución de “hacer a las Cortes las propuestas de leyes”,<sup>43</sup> artículo que como antes señalamos, es copiado en muchos de sus conceptos para las atribuciones del titular del poder ejecutivo federal dentro de la Constitución Federal de 1824.

Asimismo, es válido recordar que como ya revisamos en la primera parte de este trabajo, la facultad de iniciativa de ley conferida al presidente de la República ha estado presente a lo largo de toda nuestra historia legislativa, es decir en las constituciones federales y centralistas de 1824, 1836, 1843, 1857 y en la de 1917 vigente.

Esta facultad como ya hemos dicho tiene un gran importancia, ya que ha permitido consolidar un enorme poder en la persona del titular del poder ejecutivo federal, por lo que históricamente se ha constituido en el principal legislador o colegislador<sup>44</sup> de nuestro país, de hecho la enorme mayoría de las iniciativas de ley, son presentadas por el presidente de la República, acostumbrándose durante la época del partido hegemónico a que tales iniciativas se aprobaran automáticamente aún sin discusión en muchos casos, situación que afortunadamente empezó a cambiar a partir de las reformas a la ley electoral que permitieron la existencia de los “diputados de partido”<sup>45</sup> y sobre todo a partir de 1997 en que el PRI perdió la mayoría en la cámara de diputados.

Como hemos dicho la gran importancia de esta facultad concedida al presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes, es tal que el Maestro

---

<sup>43</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op Cit. pág. 80.

<sup>44</sup> Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Op. Cit. pág. 283.

<sup>45</sup> *Ibidem*. pág. 283.



Miguel Carbonell, ha destacado las principales razones<sup>46</sup>, que también nosotros comentamos;

- Al tener la facultad de iniciar el procedimiento de creación de leyes, el presidente de la República, se convierte desde un punto de vista material en parte del órgano legislativo. Aunque formalmente debemos resaltar que su intervención dentro de este procedimiento se limita a la presentación de la iniciativa y afortunadamente no participa en mayor trámite, dentro de la discusión, revisión, votación y aprobación de las leyes o decretos dentro de las cámaras.
- En realidad es el presidente de la República quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley.
- En razón de la actividad administrativa y de gobierno que desarrolla el poder ejecutivo, tiene un permanente contacto con la realidad cotidiana a la que se aplican las leyes o en su caso de las circunstancias que deben de ser normadas, por lo que en esencia debiera estar mejor capacitado para realizar tales iniciativas, lo cual en la realidad no acontece, ya que conocemos hasta el hartazgo los trabajos “de escritorio” realizados al respecto.

Es importante establecer que no obstante que la iniciativa de ley del presidente de la República, se presenta como una facultad<sup>47</sup> hay ciertas iniciativas que son obligatorias de presentar para el poder ejecutivo, dentro de términos y fechas bien determinados, son el caso de la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de ley de egresos de la Federación.

Como hemos sostenido a lo largo de este trabajo, más allá del enorme poder que ha sido conferido al presidente de la República, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás marco legal que nos rige, en este como en todos los casos, resaltamos la incidencia fundamental de la manera de hacer política

---

<sup>46</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág.148.

<sup>47</sup> Ibidem. pág. 150.

en nuestro país<sup>48</sup> que llegó a contaminar esta facultad al extremo de que las iniciativas presidenciales se aprobaran sin discusión o hasta en forma automática y que aún en tiempos actuales como antes señalamos no permitió que el actual presidente de la República, halla entendido la nueva realidad social que empieza a transformar a México en un país en vías de ser democrático.

### **3.4 Veto.**

En el mismo Título Tercero, también contradictoriamente establecido dentro del Capítulo II “Del poder legislativo” en igual Sección “De la Iniciativa y Formación de las leyes”, en relación directa con el término indicado en el inciso B) del artículo 72 que indica que “Se reputará aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles...”, la primera parte del inciso C) del artículo 72, señala lo siguiente “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen”, es donde se encuentra establecida la denominada facultad de veto presidencial, señalándose en la segunda parte de este inciso la manera de romper dicho veto, al señalar que: “Deberá ser de nuevo discutido por ésta, y si fuese confirmado por las terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si ésta fuese sancionada por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”.

Dentro de la indispensable relación establecida dentro de los incisos B y C, del artículo 72 constitucional, y a efecto de lograr una mejor comprensión de la figura del veto presidencial contra las leyes del Congreso, el Maestro Miguel Carbonell<sup>49</sup> implica también al inciso A de dicho artículo, al recordarnos que establece que una vez que se ha aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, este se remitirá al titular del ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente, y que esta aprobación se conoce como “sanción”<sup>50</sup> y nos dice que lo contrario a ésta es precisamente el derecho de veto.

---

<sup>48</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág.105.

<sup>49</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág.150.

<sup>50</sup> Ibidem. pág. 151

Los antecedentes del veto presidencial en contra de las leyes del Congreso, también los encontramos dentro de la primera Constitución vigente del México independiente, es decir la Federal de 1824, con las dos influencias que ya hemos citado; la Constitución Norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812, en este caso a diferencia de la iniciativa de ley, los antecedentes inmediatos se encuentran en ambos cuerpos normativos, de hecho, esta figura es tomada textual del artículo I, sección 7, párrafo segundo<sup>51</sup> de la Constitución estadounidense, además que en la Constitución de Cádiz en su artículo 144 que concedía este derecho al rey pero con un termino de 30 días para ejercerlo, también con la presunción positiva sino lo ejercía dentro de ese plazo.<sup>52</sup>

La acepción de la palabra veto proviene del verbo latino “vetare”<sup>53</sup> que significa la acción de prohibir.<sup>54</sup> Actualmente se entiende que es la facultad que tiene el presidente de la República para realizar observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya han sido aprobados por el Congreso de la Unión<sup>55</sup> y que de hecho fueron remitidos por este órgano, dentro el procedimiento dispuesto por la propia Constitución, al titular del ejecutivo federal para efectos de la promulgación y publicación de las mismas.

En base a los elementos revisados podemos adelantar una definición inicial de la figura del veto presidencial contra las leyes del Congreso de la Unión<sup>56</sup> en la que coinciden muchos de los autores más reconocidos del campo jurídico, como una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo, siendo a la vez un medio de defensa a disposición del presidente de la República y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer el equilibrio entre dos poderes señala la Constitución, por virtud del cual el titular del poder ejecutivo federal esta en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y

---

<sup>51</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 150.

<sup>52</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 80.

<sup>53</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. 780.

<sup>54</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. Op. Cit. pág. 85.

<sup>55</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. 780.

<sup>56</sup> Arteaga Nava, Elisur. El veto en el Derecho Constitucional. México. Revista del Senado de la República. volumen 4, número 13. 1998, pág. 128.

cuestionamientos adicionales, que pudieron no haber sido tomados en cuenta al momento de discutirse la iniciativa de ley correspondiente.

Según Jorge Carpizo, que sigue los lineamientos establecidos por Emilio Rabasa a principios del siglo XX, las finalidades del veto son las siguientes:<sup>57</sup>

1. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o con vicios constitucionales.
2. Capacitar al titular del poder ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del legislativo”.<sup>58</sup>
3. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Consideramos que en las condiciones actuales del país, las aseveraciones vertidas por Emilio Rabasa, en apoyo de la dictadura de Porfirio Díaz (que nos atrevemos a retomar no por que tengan importancia o justificación alguna, sino solo por su trascendencia dentro del texto de la Constitución de 1917 vigente) no solo son ingenuas<sup>59</sup> sino absurdas.

El veto en México a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, puede ser parcial y total de conformidad con lo asentado en el inciso C del artículo 72 constitucional, lo que incrementa el poder del presidente dentro del proceso legislativo<sup>60</sup> en razón de ser un medio más completo y flexible, al permitirle vetar solo una parte o el total de la ley del Congreso en cuestión, deteniendo en ambos casos la culminación del proceso de creación de leyes, ya que entendemos que de tratarse de un veto parcial, precisamente se tratara de una parte sustantiva de la ley, y por esa razón no se resolvió antes de ser vetada.

---

<sup>57</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 152.

<sup>58</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 85.

<sup>59</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 81.

<sup>60</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 86.

El veto presidencial no puede ser aplicado en dos ámbitos concretos determinados por nuestra propia Constitución, el primero de ellos está estipulado por el artículo 70, relativo a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la que además de no poder ser vetada no necesita de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia, y los segundos están establecidos en el inciso J del artículo 72 que nos dice que el presidente de la República no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso de la Unión o de algunas de las cámaras cuando se trate de los siguientes casos:<sup>61</sup>

- Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado.
- Lo mismo cuando la cámara de diputados declare que debe de acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.
- No podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente.

Además de las anteriores, Jorge Carpizo<sup>62</sup> haciendo una interpretación de lo señalado en la primer parte del artículo 72 constitucional, que confiere como materia del veto a “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras...”, nos dice que tampoco son susceptibles de ser vetadas, las siguientes:

- Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.
- Las facultades de la comisión permanente.
- Las facultades del Congreso reunidos en una sola asamblea.

---

<sup>61</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 86.

<sup>62</sup> Ibidem. pág. 87.

Derivado del primer planteamiento realizado, podemos decir en relación con la controversia establecida desde hace algunos años, que por tratarse de una facultad exclusiva de una de la cámaras, la de diputados conforme la fracción IV del artículo 74 constitucional<sup>63</sup>, la aprobación del presupuesto de egresos de la federación, no podrá ser vetada por el titular del poder ejecutivo federal<sup>64</sup>.

Podemos concluir que en la realidad mexicana<sup>65</sup> inmersa dentro de sus inefables formas de hacer política la figura del veto presidencial en contra de las leyes del Congreso, ha cumplido un triste papel, ya que en México parece que es el presidente quien legisla<sup>66</sup> y el Congreso de la Unión al revisar las múltiples iniciativas del ejecutivo, quien ejerce un reducido derecho de veto y que aún actualmente al hacerlo, como comentamos con las fallidas “reformas estructurales” del gobierno foxista, es cuestionado.

### **3.5 Promulgación de la Leyes.**

Contenida dentro del artículo 89 en su fracción I de nuestra Constitución vigente, está determinada la obligación del titular del ejecutivo federal de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Es interesante aclarar que establecimos la palabra obligación en este caso y no la de facultad, por la sencilla razón, de que la promulgación del presidente de la República se concede a las leyes expedidas por el Congreso en el momento en que este acto legislativo (la ley o decreto) ya no es objetable por el titular del poder ejecutivo federal, por dos razones; una que ya hubiera transcurrido el término legal de 10 días sin interponer observaciones parciales o totales que integren el veto o bien porque habiéndolas realizado, el Congreso las aceptó y modificó el texto de la ley o en caso contrario con la votación de las dos terceras partes del número total de votos de ambas cámaras lo superó (inciso C del artículo 72 constitucional), por lo que habiendo cumplido todas las formalidades y requisitos establecidos, el titular del ejecutivo federal no puede negarse a su promulgación, en síntesis estamos hablando que para estar en

<sup>63</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 103.

<sup>64</sup> Carbonell, Miguel. Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México. Argentina. Revista Contribuciones. Año XIX. Núm. 3 (75). 2002, pág 18.

<sup>65</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. Pág. 89.

<sup>66</sup> Ibidem. pág. 89.

posibilidad de obtener la promulgación por parte del presidente de la República el acto legislativo es definitivo y perfecto,<sup>67</sup> pero de conformidad con el procedimiento indicado en la Constitución, para ser obligatorio requiere la promulgación y publicación.

Sobre este particular, es importante definir etimológicamente la palabra promulgar, que viene del latín “pro vulgare”<sup>68</sup> que indica llevar al vulgo, al común de la gente popular el conocimiento de una ley. De hecho debemos resaltar que existe una confusión entre las palabras “promulgar” y “publicar”, toda vez que el texto de nuestra Constitución vigente las utiliza en forma indistinta (final de los incisos A y C del artículo 72 constitucional), incluso como sinónimos,<sup>69</sup> sin embargo es posible diferenciarlas por lo establecido en la doctrina, el maestro Felipe Tena Ramírez, las distingue de la siguiente manera; la promulgación es el acto solemne mediante el cual el presidente de la República “autentifica”<sup>70</sup> la ley expedida por el Congreso, manda su publicación en el Diario Oficial y ordena su cumplimiento, aclarando que hasta este momento, en razón de diversos principios legales, no es obligatoria, por lo que podemos definir a la publicación como el acto también del titular del poder ejecutivo federal, por el cual la ley (votada por el Congreso y promulgada por el presidente)<sup>71</sup> se hace del conocimiento de la población y al cumplir con este requisito se vuelve obligatoria. La forma y términos de la publicación no esta determinada por nuestra Constitución, sino por los artículos 3 y 4 del Código Civil vigente para el Distrito Federal y aplicable para toda la República en materia federal.

Otra opinión importante a este respecto, es la de Jorge Carpizo<sup>72</sup>, quien nos dice que al utilizar nuestra Constitución ambos términos como sinónimos (en los incisos A y C del artículo 72 constitucional), no hay razón real para hacer una distinción, no obstante que una parte de la doctrina mexicana ha querido sustentar que la promulgación es la comprobación del presidente de la República de que en esta ley

---

<sup>67</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 461.

<sup>68</sup> Ibidem. pág. 461.

<sup>69</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. Op. Cit. pág. 92.

<sup>70</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 461.

<sup>71</sup> Ibidem. pág. 462.

<sup>72</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. Op. Cit. pág. 92.

se cumplieron todas las formalidades y requisitos constitucionales, lo que nos dice el autor, constituiría un grave peligro, ya que si el primer mandatario considera que no se han cumplido las cuestiones mencionadas, podría realizar nuevas observaciones<sup>73</sup> y la Constitución nunca concede un doble poder de veto al ejecutivo.

Por su parte el Maestro Ignacio Burgoa, coincide en la equivalencia entre promulgar y publicar,<sup>74</sup> a lo que agrega correctamente que la promulgación no es una facultad sino una obligación del presidente de la República,<sup>75</sup> que está obligado a cumplir en términos de la protesta que rinde al asumir el cargo determinada en el artículo 87 constitucional de “Guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen...”, a lo que agrega que debido a la falta de sanciones previstas ante este incumplimiento la promulgación y publicación podría realizarse por parte del Congreso, ya que aceptar que este requisito formal solo puede ser realizado por el presidente del país, ante una negativa sería como volver completamente nula toda la actividad legislativa realizada por el Congreso de la Unión, a este respecto Carpizo opina que el incumplimiento de esta obligación daría causa al juicio de responsabilidad política.<sup>76</sup>

Por ultimo y en base a los criterios jurídicos expuestos es importante asentar nuestra coincidencia con diversos maestros de la materia en que la promulgación no debe ser considerada como parte de la función legislativa,<sup>77</sup> sino que de hecho, correctamente utilizada, puede remarcar la división de poderes, pues mientras al poder legislativo le corresponde la creación de leyes que norman la relación del deber ser<sup>78</sup> al titular del poder ejecutivo federal le pertenece la práctica al ejecutar la ley en base a la actividad administrativa, que de hecho inicia con la promulgación y la publicación.

---

<sup>73</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. Op. Cit. pág. 93.

<sup>74</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pág. 782

<sup>75</sup> Ibidem. pág. 783.

<sup>76</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. Op. Cit. pág. 93.

<sup>77</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. 462.

<sup>78</sup> Ibidem. pág. 462.



### 3.6 Publicación de las Leyes.

Establecida dentro de la Sección Segunda constitucional, en el artículo 72, en su inciso A, que textualmente establece: “Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobara, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.”

La figura de la publicación como hemos dicho ha causado tradicionalmente confusión con otra obligación del poder ejecutivo la promulgación, misma que parte desde el uso indistinto que se hace dentro de este artículo constitucional en sus incisos A y C al indicar éste en su última parte que una vez superado el veto presidencial, se “volverá al Ejecutivo para su promulgación.” Y como el presidente de la República esta obligado a promulgar las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 constitucional, complica más la situación.

Conforme con esta situación muchos autores coinciden en que promulgar y publicar son sinónimos<sup>79</sup> o equivalentes<sup>80</sup> sin embargo doctrinalmente si podemos establecer una gran diferenciación; promulgar es el acto solemne y por escrito mediante el cual el presidente de la República sanciona la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión, manda que se les de cumplimiento y ordena su publicación.

Por su parte la publicación propiamente dicha es la realización de esa orden material del presidente de la República, consistente en dar a conocer la ley o decreto expedido por el Congreso a toda la población a través su impresión dentro del Diario Oficial de la Federación, a efecto de que puedan entrar en vigor y sean exigibles, ya que la publicación es una prueba indubitable respecto a los problemas de aplicación retroactiva de las normas.<sup>81</sup>

Además que materialmente se trata de actos distintos, de hecho con diferentes fechas, es decir, el decreto que emite el presidente mandando publicar la ley, es el

<sup>79</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 92.

<sup>80</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pág. 782.

<sup>81</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 154.

acto de promulgación y la publicación es en la fecha en que la ley o decreto sale impreso en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que debemos decir que efectivamente la publicación es un acto diferente de la promulgación, que de hecho esta ordena la materialización formal de aquella.

### **3.7 Ejecutar las leyes.**

La segunda atribución concedida al presidente de México de la fracción I del artículo 89 constitucional; “Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”, es tan importante que le dió nombre al poder que la realiza:<sup>82</sup> el poder ejecutivo, que tiene como función principal ejecutar las leyes del Congreso, es quien las aplica y las pone materialmente en vigor, el concepto de ejecución podemos decir que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectivas y aplicables las leyes expedidas por el Congreso de la Unión a los casos concretos.<sup>83</sup>

A partir de esta definición trascendental, debemos recordar un elemento fundamental que otorga legitimidad a los actos que realiza el titular del ejecutivo federal, contenido en el principio de legalidad ya que las autoridades en general y las administrativas en particular solo pueden hacer lo que la ley les permite<sup>84</sup> y que toda ley entendida como tal, debe emanar del Congreso de la Unión, criterio que complementa dicho principio al indicar la subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa<sup>85</sup>.

### **3.8 Facultad Reglamentaria.**

Numerosos autores del campo jurídico han coincidido en que la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede al presidente de la República tres diferentes facultades y obligaciones<sup>86</sup>, criterio confirmado por diferentes interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>82</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. Op. Cit. pág. 94.

<sup>83</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. 464.

<sup>84</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 140.

<sup>85</sup> Carbonell Miguel. La División de Poderes. Op. Cit. pág. 5.

<sup>86</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 92.

Nación,<sup>87</sup> al señalar de manera expresa las siguientes; primero: la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, segundo: la de ejecutar dichas leyes, y tercero: la de proveer<sup>88</sup> en la esfera administrativa a sus exacta observancia, lo que constituye la facultad reglamentaria.

Es importante establecer que derivado de una revisión textual del precepto constitucional, no se desprende en forma expresa<sup>89</sup> la facultad del presidente de la República para expedir reglamentos y que solo en base a deducciones doctrinales e interpretaciones históricas, sobre todo sustentadas por la jurisprudencia establecida al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que se ha podido sustentar tal atribución, por lo que el Maestro Felipe Tena Ramírez, llegó a decir que en nuestros días es el precedente y no el texto constitucional el que justifica la facultad reglamentaria.<sup>90</sup>

No obstante lo anterior, diversos autores han señalado que dicha facultad se puede ver confirmada<sup>91</sup> por lo establecido por los artículos 92 y 107 fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que indica la necesidad del refrendo de los secretarios de estado a todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente de la República, como requisito para ser obedecidos y de las reglas para el recurso de revisión por parte de la Suprema Corte de Justicia, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por tratarse de violatorios de "...reglamentos expedidos por el presidente de la República<sup>92</sup> de acuerdo con la fracción I del artículo 89 ...", respectivamente.

Por esta razones es conveniente recordar cuales son los antecedentes de la facultad reglamentaria del presidente de la República, dentro de las legislaciones que han tenido vigencia en nuestro país, las cuales comentamos durante el primer capítulo de este trabajo. Estuvieron presentes en la Constitución de Cádiz de 1812 en la

---

<sup>87</sup> Ríos Vázquez, Rodolfo. La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación constitucional. s/e. México. Editorial Jus. 1991. pág. 18.

<sup>88</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 464.

<sup>89</sup> Ríos Vázquez, Rodolfo. Op. Cit. pág. 13.

<sup>90</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 467.

<sup>91</sup> Ríos Vázquez, Rodolfo. Op. Cit. pág. 13.

<sup>92</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 167.

fracción I de su artículo 171; de igual forma se establecieron en la Constitución Federal de 1824, en la fracción II del artículo 110; subsistieron a la centralista de 1836 dentro de la cuarta ley, artículo 17 fracción I; quedando en forma más correcta establecidas en las Bases Orgánicas de 1843,<sup>93</sup> al establecer que el presidente de la República al reglamentar no puede alterar ni modificar las leyes, ni mucho menos la Constitución, y es en la Constitución de 1857, cuando surge la definición de “proveyendo en la esfera administrativa a la exacta a su exacta observancia”<sup>94</sup> igual que el texto de la Constitución de 1917 vigente.

Sin embargo es tal la importancia de la facultad reglamentaria en nuestro régimen constitucional<sup>95</sup> y sobre todo dentro del sistema presidencialista de gobierno vigente, que en realidad ya nadie la discute.

Por lo que sustentada ya dentro de nuestra legislación la facultad reglamentaria, debemos analizar los elementos y requisitos que debe cumplir, el más importante es que los reglamentos que emita el titular del poder ejecutivo federal tienen que referirse específica y únicamente a las leyes del Congreso de la Unión,<sup>96</sup>(que son las que expresamente señala la fracción I del artículo 89), sin poder alterar ni modificar el sentido de dichas leyes dentro de su reglamentación. Razón por la que esta totalmente fuera de competencia de la facultad reglamentaria los preceptos establecidos en la Constitución, todas vez que estos corresponden a leyes reglamentarias u orgánicas de la propia Constitución, que precisamente por ser leyes corresponden al Congreso de la Unión,<sup>97</sup> tampoco puede ejercitarse esta facultad en forma independiente de alguna ley, pues precisamente la característica fundamental del reglamento es su subordinación a la ley, al tener como objeto principal únicamente desarrollarla y complementarla para su mejor aplicación,<sup>98</sup> los documentos dictados por el ejecutivo bajo estas condiciones son conocidos por la doctrina como reglamentos heterónomos diferentes de los llamados reglamentos

---

<sup>93</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op . Cit. pág. 464.

<sup>94</sup> Ibidem. pág. 464.

<sup>95</sup> Ibidem. pág. 467.

<sup>96</sup> Ibidem. pág. 467.

<sup>97</sup> Ibidem. pág. 467.

<sup>98</sup> Ríos Vázquez, Rodolfo. Op. Cit. pág. 13.

autónomos de los cuales la propia Constitución en su artículo 21 reconoce en solo dos variantes; gubernativos y de policía.<sup>99</sup>

Para cerrar el análisis de este apartado, consideramos oportuno reiterar la naturaleza jurídica de las leyes como actos formal y materialmente legislativos por provenir precisamente del poder legislativo, en cambio en el caso de los reglamentos y demás actos “legislativos” producidos por el presidente de la República, son de manera formal actos administrativos, pero materialmente legislativos dado que implican la creación de actos jurídicos de observancia general.<sup>100</sup>

Por último, conforme el criterio rector de nuestro análisis basado en que la preponderancia del poder ejecutivo además que sustentada en las múltiples facultades y atribuciones (con al parecer pocas obligaciones) que le confieren la Constitución y el marco normativo vigente, se encuentra enormemente fortalecido por las formas de hacer política en México o facultades metaconstitucionales<sup>101</sup>.

Asimismo en base a los criterios jurídicos expuestos por el Maestro Felipe Tena Ramírez, en el sentido de que la promulgación de las leyes por parte del presidente de la República no debe ser considerada como parte de la función legislativa,<sup>102</sup> sino que de hecho, correctamente utilizada, puede remarcar la división de poderes, así como en la tesis P. LXVII/99<sup>103</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde en esencia nos señala que la iniciativa de ley conferida al presidente de la República por la fracción I del artículo 71 constitucional, tiene solo un carácter propositivo, ya que el titular del poder ejecutivo no tiene vinculación alguna con la discusión, debate y votación que sobre cada ley se realiza en las cámaras de diputados y senadores, razón por la cual no constituye intromisión dentro de las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, asimismo por el criterio al que llegamos al analizar la figura del veto presidencial contra las leyes del Congreso, al decir que el presidente lo interpone una vez que la ley ha terminado su trámite legislativo y solo requiere del

---

<sup>99</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. Op. Cit. pág. 108.

<sup>100</sup> Ríos Vázquez, Rodolfo. Op. Cit. pág. 15.

<sup>101</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 105.

<sup>102</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. 462.

<sup>103</sup> Citada por: Carbonell, Miguel. División de Poderes. Op. Cit. pág. 22

acto administrativo contenido dentro de la promulgación y publicación para ser exigible. Nos atrevemos a plantear que la actuación del presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes determinado en nuestra Constitución, integrado por la iniciativa de ley, el veto presidencial y la promulgación o publicación de las leyes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 71 fracción I, 72 inciso C en relación directa con el término señalado en la fracción B y 72 en las partes finales de los incisos A y C este último en concordancia con la fracción I del artículo 89 constitucionales, si son correctamente aplicados no constituyen o justifican la participación real del presidente de la República dentro del procedimiento legislativo propiamente interno de las cámaras de diputados y senadores, que incluye una vez presentada la iniciativa a los legisladores; análisis, discusión, debate, adecuación a los criterios de los legisladores, en su caso y la votación, para en caso de ser aprobada, pasar al mismo trámite ante la cámara revisora, no permiten la participación formal del ejecutivo. Sino que solo se da a través de mecanismos extra-jurídicos, como son: la antigua línea presidencial que se daba a los legisladores y la actual votación por bloques de partido o aún de intereses que se constituye alrededor de determinada propuesta.

Por lo que más que determinar las facultades del presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes en el marco constitucional, debemos reconocer que el problema está en ajustar y de hecho erradicar el contexto político y de intereses creados que subsisten en la convicción de la preponderancia del poder ejecutivo, a través de la inveterada forma de hacer política en México. Con las condiciones dadas en la democracia, la decisión puede estar por primera vez en la manos de las mayorías, al ejercer el derecho de voto a favor de personas que realmente nos representen y trabajen en beneficio de México y no solo de los grupos e intereses que ellos representan, ya sea en la presidencia de la República, las dos cámaras del Congreso de la Unión y porque no retomar mecanismos que traduzcan esta modernidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del procedimiento de elección directa de sus integrantes.

## **CAPÍTULO IV.**

### **EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.**

#### **4.1 Equilibrio entre los poderes.**

Como hemos planteado durante el desarrollo de este trabajo, la preponderancia del poder ejecutivo en México ha sido basada además de en normas jurídicas asentadas en la Constitución y marco normativo que ha estado vigente en cada momento de nuestra historia, en los diversos elementos y factores que ya hemos mencionado en los capítulos anteriores con son; los históricos,<sup>1</sup> sociales, económicos, incluso por influencias de las circunstancias externas al país y por las cuestiones propias de nuestra idiosincrasia que han permitido su existencia, dentro de la forma de hacer política en México o las denominadas facultades metaconstitucionales.<sup>2</sup> Razón por la cual, en forma por demás paradójica solo podemos empezar a hablar de equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo dentro del procedimiento de creación de leyes, no a raíz de la realización de alguna reforma jurídica constitucional tomada a este respecto (que de hecho no se ha realizado), sino cuando surgen conflictos entre ellos, los cuales son por cierto recientes; a partir de 1997<sup>3</sup> en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría absoluta en la cámara de diputados,<sup>4</sup> ya que antes no existían controversias, simplemente el poder ejecutivo federal arrollaba<sup>5</sup> a los otros dos poderes.

Es hasta este momento histórico en que las condiciones posibilitan el que podamos hablar del inicio de un equilibrio dentro del procedimiento de creación de leyes entre los poderes legislativo y ejecutivo como quedó asentado en el capítulo anterior, con la intervención cada vez más determinante del judicial, como un reflejo de la realidad política y social que se ha construido en México a partir de las últimas décadas.

---

<sup>1</sup> Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág. 370.

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 105.

<sup>3</sup> Carbonell, Miguel. Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México. Op. Cit. pág. 11.

<sup>4</sup> Ibidem. pág.11

<sup>5</sup> Ibidem. pág.11

Los sucesos que han acontecido en la realidad del México actual, repercuten definitivamente en el tema central de nuestro trabajo, por lo que podríamos hablar de un antes y un ahora en la participación del presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes en nuestro país, razón por la cual revisaremos nuevamente los tres momentos en que participa, es decir; en la iniciativa de ley, el veto y la promulgación o publicación, contenidos en la fracción I del artículo 71 la primera de ellas y en los incisos A, B y C del 72, las restantes, para plantear las diferencias como sucedía durante la existencia de un partido hegemónico y a la luz de la nueva realidad vigente en nuestro país.

Para tal efecto consideramos necesario asentar de inicio el concepto general de lo que entendemos por procedimiento legislativo; como el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley<sup>6</sup>, el cual como todo procedimiento jurídico debe ser metódicamente articulado<sup>7</sup> ya que tales actos no se realizan simultáneamente, sino que están divididos en etapas, donde para la doctrina tradicional es frecuente distinguir las siguientes; iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia<sup>8</sup>, por su parte para el Licenciado Javier Orozco Romero<sup>9</sup> son tres las fases englobadoras que lo componen; de iniciativa, de discusión y aprobación en las cámaras, y por la fase integradora de la eficacia, para el Maestro Jorge Fernández Ruiz, son las seis siguientes; iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e iniciación de la vigencia,<sup>10</sup> criterio más acorde con el marco constitucional, por lo cual encontramos en el mayor coincidencia y lo utilizaremos en nuestro estudio.

Para entender de mejor manera la diferencia entre lo asentado en el marco legal que norma el procedimiento de creación de leyes y las circunstancias diversas que acontecían anteriormente durante la época de existencia del partido hegemónico<sup>11</sup> o

---

<sup>6</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. 1ª ed. México. Porrúa. 2003, pág. 433.

<sup>7</sup> Ibidem. pág.433.

<sup>8</sup> Hernández María del Pilar, artículo 72. Verlo en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. T. II. 14a. ed. México. Porrúa. 1999, pág.764.

<sup>9</sup> Orozco Gómez Javier. El Poder Legislativo en el Estado Mexicano. 1ª ed. México. Porrúa. 2005. pág. 36.

<sup>10</sup> Jorge Fernández Ruiz. Op. Cit. pág.434.

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 88.



semioficial<sup>12</sup>, realizaremos un análisis enunciativo de estas seis etapas dentro de los preceptos establecidos en el texto vigente de nuestra Constitución en sus artículos 71 y 72, así como de la congruencia que guardan con ellos los señalados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Empezaremos nuestro análisis con la iniciativa de ley establecida en la fracción I del artículo 71 constitucional, al que citaremos textualmente;

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la Republica;

II.-A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

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

Por su relación con la fracción III del numeral antes invocado, es necesario citar al artículo 122 base primera respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su fracción V, inciso ñ, que establece; “Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.”

De la misma manera es fundamental, realizar la cita del artículo 72 constitucional, ya que en el se consagra y determina<sup>13</sup> el procedimiento legislativo para la creación de leyes y decretos, donde subrayamos la intervención del presidente de la República durante el veto y la publicación o promulgación, establecidos dentro de éste numeral;

“Artículo 72.- Todo proyecto de Ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

<sup>12</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág. 403.

<sup>13</sup> Hernández, Maria del Pilar, artículo 72. Verlo en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Op. Cit. pág. 760.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta la aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá de ser de nuevo discutido por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionada por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si la reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, 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 .  
Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

Estos preceptos constitucionales son regulados por el antiguo Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que data de 1934<sup>14</sup> aun vigente, en lo relativo a la etapa de iniciativa de ley del presidente de la República en el artículo 55, fracción I, en lo general en los numerales 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 de su apartado “De las iniciativas de Leyes”; en lo referente a la segunda etapa de nuestro análisis, que es el dictamen de comisiones de las iniciativas del titular del poder ejecutivo, es en particular en el artículo 56, donde retoma la primera parte del segundo párrafo del artículo 71 constitucional, así como en el 66, 67 y demás relativos del apartado “De las Comisiones” en general; la tercera etapa de la discusión se contempla dentro del apartado específico que comprende los artículos 95 a 134; la cuarta etapa aprobación del Congreso se regula en los apartados “De la revisión de los proyectos de ley”, “De las votaciones” y “De la fórmula para la expedición de las leyes”, en lo que respecta a la quinta y

---

<sup>14</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, artículo 71. Verlo en Constitución Comentada. Op. Cit. pág. 754.

sexta etapas, la promulgación e inicio de la vigencia, como hemos dicho implican el inicio de un acto administrativo obligatorio para el titular del poder ejecutivo federal, ya que la promulgación se requiere cuando el procedimiento legislativo ha concluido, es el momento en que la ley o decreto emanada del Congreso ya no puede ser vetada por el presidente de la República<sup>15</sup>, bien por haber transcurrido el término de diez días que establece la Constitución o porque habiendo presentado objeciones a una ley o decreto el Congreso las incorporó o en su caso no las aceptó, superando el veto conforme lo establecido en la parte final de los incisos A, C, D y E del artículo 72 y fracción I del 89 constitucionales, el Maestro Felipe Tena Ramírez establece que la promulgación no debe ser considerada como parte de la función legislativa,<sup>16</sup> sino que de hecho, la promulgación es una consecuencia de la división de poderes<sup>17</sup>, pues mientras al poder legislativo le corresponde la creación de leyes que norman la relación del deber ser<sup>18</sup> al titular del poder ejecutivo federal le corresponde llevarla a la práctica, al ejecutar la ley en base a la actividad propiamente ejecutiva y administrativa que desarrolla que inicia propiamente por este acto; por último la sexta etapa denominada iniciación de la vigencia, esta estrechamente vinculada con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que las leyes del Congreso puedan entrar en vigor y sea exigibles, ya que la publicación es una prueba indubitable respecto a los problemas de aplicación retroactiva de las normas,<sup>19</sup> regulada no por la Constitución sino de manera deficiente<sup>20</sup> en los artículos 3 y 4 del Código Civil en materia federal.

Ahora bien, ya establecido nuestro marco jurídico de referencia, estamos en posibilidad de continuar el análisis ahora de los antecedentes que resaltan las principales diferencias existentes dentro del procedimiento de creación de leyes, como se aplicaba anteriormente a 1997<sup>21</sup> en que el Partido Revolucionario Institucional no obtuvo por primera vez la mayoría en la cámara de diputados y sobre

---

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 461

<sup>16</sup> Ibidem. pág. 462.

<sup>17</sup> Ibidem. pág. 462

<sup>18</sup> Ibidem. pág. 462.

<sup>19</sup> Carbonell, Miguel. Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 154.

<sup>20</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Op. Cit. pág. 446.

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 89.

todo en el año 2000<sup>22</sup> en que pierde la presidencia de la República, en manos de un candidato del Partido Acción Nacional;

1. Antes el presidente de la República era el jefe indiscutible del partido predominante,<sup>23</sup> Partido Revolucionario Institucional (PRI) que integraba nominalmente los sectores obrero, campesino y popular. En la actualidad en base al número de votos obtenidos en las elecciones federales de 2006, existen tres grandes partidos políticos nacionales: Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional.
2. Anteriormente el presidente de la República nombraba y removía<sup>24</sup> como uno más de los miembros de sus gabinete al presidente de su partido (PRI), a partir de 2000 la relación del presidente de México con el partido que lo postuló (PAN) es diferente, por ejemplo; en el caso de Fox, durante su campaña electoral rebasó a su partido y en el caso de la candidatura triunfadora de Calderón en 2006, superó al pretendido candidato presidencial en la persona del entonces secretario de gobernación, en base al voto interno de la militancia panista.
3. Como hemos dicho anteriormente a 1997, en que el PRI, mantenía una mayoría en las cámaras de diputados y senadores, funcionaba como órgano directivo superior la figura de la llamada “gran comisión”<sup>25</sup> presidida en cada cámara por un legislador priísta, llamado “el líder”,<sup>26</sup> quienes tenían la fuerza y la autoridad para representar y hasta de hecho condicionar las decisiones en cada cámara. En la actualidad cada cámara se rige conforme el marco normativo correcto, donde se señala que la representación de cada una se encuentra en la mesa directiva a través del presidente electo por votación de

---

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 89.

<sup>23</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo. Op. Cit. pág. 2.

<sup>24</sup> Ibidem. pág. 3.

<sup>25</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. El Presidencialismo Mexicano. 1º.ed. México. Colegio de la Frontera Norte- Fondo de Cultura Económica. 1996, pág. 130.

<sup>26</sup> Ibidem. pág. 130

los legisladores de todos los partidos, así como la nueva figura que refleja la pluralidad vigente a través de la junta de coordinación política.

4. De lo anterior podemos concluir que antes a 1997 el procedimiento de creación de leyes en México, como todo el sistema político, giraba alrededor de la decisión o proyecto de Nación de un presidente de la República priísta con mayoría de legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión, igual caso de gobernadores (vale la pena recordar que solo hasta 1989, se reconoce el triunfo de un gobernador panista en Baja California)<sup>27</sup> e incluso de los congresos locales, por lo que no era difícil dilucidar la existencia de la llamada “línea”<sup>28</sup> o “disciplina del partido”<sup>29</sup> que imponía el presidente del país, a sus correligionarios de partido, quienes sacaban adelante las iniciativas presidenciales incluso por la simple votación del “mayoriteo”<sup>30</sup>. Hoy en día, como hemos dicho las condiciones son diferentes; el presidente de la República (segundo de extracción panista), al no contar con mayoría en ninguna de las cámaras, para la aprobación de sus iniciativas de ley o decreto que envía, requiere negociar con los demás grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión (ninguno de los cuales por si mismo integra mayoría absoluta), transcurriendo un procedimiento legislativo interno dentro de las cámaras del Congreso acorde al marco constitucional, donde incluso la propia realidad ha requerido su adecuación normativa interna (con una nueva Ley Orgánica del Congreso), por ejemplo en el cambio de la junta de coordinación política en lugar de la antigua gran comisión, la prioridad al dialogo y la negociación política para la construcción de puntos de acuerdo que se vio reflejada en la aprobación del presupuesto de egresos y ley de ingresos para 2007, así como con la reciente aprobación en la cámara de senadores del envío a la de diputados de la iniciativa de ley para la reforma del estado.

---

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo. Op. Cit. pág. 12

<sup>28</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit pág. 131.

<sup>29</sup> Ibidem. pág.131.

<sup>30</sup> Ibidem. pág.131.

Dentro de este orden de ideas debemos resaltar que la llamada “disciplina parlamentaria”<sup>31</sup> del partido que está al frente del ejecutivo federal se incrementa, en razón que la recompensa por “disciplinarse”<sup>32</sup> es mayor, por lo que en las LVII, LIX y LX Legislaturas, la disciplina parlamentaria del Partido Acción Nacional se ha incrementado a niveles casi perfectos<sup>33</sup> semejantes a los del PRI, antes del año 2000. No obstante lo anterior, dada la pluralidad que ha mantenido la sociedad mexicana en las últimas elecciones federales, no es probable que se lograra una nueva concentración mayoritaria de poder en un solo partido político.

Es de resaltar que la iniciativa de ley para la reforma del estado, deberá reflejar las propuestas que han realizado renombrados constitucionalistas y las preocupaciones de la sociedad civil, dentro de los seis grandes rubros que la integran, a saber; régimen de estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial; reforma hacendaria y garantías sociales. Una de nuestras preocupaciones, que podría considerarse dentro del primero de los rubros mencionados, es específico a nuestro tema y es relativo a la falta de criterios alternativos y de sanciones expresamente determinadas dentro de nuestra Constitución, en caso de que el presidente de la República incumpliendo su obligación, no promulgue, ordene la publicación y por ende no ejecute el cumplimiento de una ley correctamente emanada del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras cuando se trate de facultades exclusivas, ya que este supuesto haría inútil toda la función legislativa,<sup>34</sup> situación irregular que ha dado lugar recientemente a desencuentros entre los tres poderes, por ejemplo permitiendo que el presidente de la República haya recurrido un presupuesto de egresos aprobado por la cámara de diputados ante la suprema corte de justicia de la Nación y que ésta no solo la hubiera aceptado, sino que de hecho dio posteriormente la razón al ejecutivo, considerando su resolución más que sustentada en derecho en cuestiones políticas, por lo que debe precisarse una solución jurídica mediante reforma en nuestra Constitución.

---

<sup>31</sup> Weldon, Jeffrey A. Poder Legislativo, tiempos de cambio. México. Revista este País, número 181, abril 2006, pág. 38.

<sup>32</sup> Ibidem. pág. 38.

<sup>33</sup> Ibidem. pág. 38.

<sup>34</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 783.

Para cerrar este apartado podemos decir que ha sido la decisión del electorado mexicano la que abrió la puerta al equilibrio entre los poderes, ya que a partir de las elecciones federales de 2000, 2003 y 2006 ha reiterado su voluntad a través de un voto diferenciado,<sup>35</sup> es decir, no se votó de manera uniforme por los diversos cargos a elegir por los propuestos por un mismo partido político, el mensaje es por demás claro: la ciudadanía no quiere más concentración en el poder<sup>36</sup>, la respuesta que esperábamos es simple: mayor participación y colaboración no solo entre los poderes legislativo y ejecutivo iguales, sino también con negociación ligada al beneficio de la nación y no guiada por intereses privados entre los tres grandes partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Revolucionario Institucional (PRI), representados en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

#### **4.2 Término histórico de la figura del Presidencialismo Mexicano.**

Como sostienen prestigiados estudiosos del ámbito jurídico,<sup>37</sup> el llamado “presidencialismo mexicano” se desgastó en los más de setenta años en que estuvo vigente, se fracturó con los avances democráticos y sufrió un revés irreversible en 1997 en que el Partido Revolucionario Institucional (piedra angular de ese régimen político) pierde la mayoría en la cámara de diputados, en el año 2000 la presidencia de la República y en 2006 de hecho queda como tercera fuerza política a nivel nacional, por esta razón nos dedicaremos en este apartado a revisar someramente algunos de los factores de la historia contemporánea que dieron lugar a la figura del llamado presidencialismo mexicano<sup>38</sup> que ha operado en nuestro país y que por las circunstancias vigentes en la actualidad tiende a desaparecer, en la inteligencia que lo hemos conceptuado como una deformación<sup>39</sup>, del sistema de gobierno presidencial, que consideramos de inicio correctamente bien establecido dentro de nuestro marco constitucional.

---

<sup>35</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo. Op. Cit. pág. 5.

<sup>36</sup> Ibidem. pág. 5.

<sup>37</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 89.

<sup>38</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo. Op. Cit. pág. 1

<sup>39</sup> Ibidem. pág. 1



Una vez establecido lo anterior, recordemos que la preponderancia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, se originó en base a diversos elementos y factores algunos incluso anteriores a la consumación de nuestra independencia que revisamos durante los capítulos anteriores, con momentos claves, como son en el campo jurídico-normativo: la proclamación de la Constitución Federal de 1824 que dio inicio formal al régimen presidencial; las constituciones centralistas de 1836 y 1843 que enmarcan la toma del poder nacional en manos de una minoría recalcitrante; la Constitución de 1857 como fruto de la Revolución de Ayutla, que no obstante conceder preponderancia al poder legislativo, paradójicamente da lugar a una enorme concentración de poder bajo las presidencias<sup>40</sup> más fuertes y prolongadas de nuestra historia, las de Benito Juárez García y Porfirio Díaz Mori, sin dejar de precisar que definitivamente no existe punto de comparación en cuanto a las circunstancias y contextos en que se da cada una de ellas. Por su parte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en donde cabe recordar que sí bien contó con dos grandes antecedentes contra la concentración del poder contenidos en la Constitución de 1857 y la experiencia de la Revolución Mexicana, es de resaltar que la anterior Constitución había sufrido grandes reformas, sobre todo durante el régimen de Sebastián Lerdo de Tejada<sup>41</sup> en que se reincorpora al Senado y se retoma la figura del veto presidencial en contra de las leyes del Congreso y las subsecuentes realizadas durante los más de treinta años que duro el porfiriato<sup>42</sup>, razón por la cual al realizar una comparación de las atribuciones del presidente de la República durante el segundo capítulo de nuestro análisis, no reportamos grandes diferencias. Pero sobre todo, debemos recordarlo, el poder conferido al poder ejecutivo federal en nuestra Carta Magna, se fundamenta en la condición de triunfador absoluto con que llega Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, de hecho él lo convoca<sup>43</sup> e impone sus condiciones, contando con el sustento doctrinario de los pensadores de la época, primordialmente en Emilio Rabasa<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Meyer, Lorenzo. La crisis del Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 19

<sup>41</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. Op. Cit. pág. 356.

<sup>42</sup> Ibidem. pág. 357

<sup>43</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pág. 809.

<sup>44</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 80

En el caso de una enumeración de los elementos y factores políticos, sociales y económicos acontecidos a partir de 1917, que dieron lugar a la conformación del presidencialismo mexicano, debemos comentar el fallido intento de Venustiano Carranza de imponer a su candidato a sucederlo en el cargo en 1920<sup>45</sup> (que de hecho le costó la vida), situación que si logra Alvaro Obregón en 1924 en la persona de su entonces secretario de gobernación Plutarco Elías Calles y a la muerte de aquel una vez que había logrado la reelección para el periodo a iniciar en 1928, permitió la existencia del llamado maximato donde coexistieron tres tipos de presidentes; provisional Emilio Portes Gil, electo Pascual Ortiz Rubio y sustituto Abelardo R. Rodríguez, todos bajo el control de Plutarco Elías Calles. Es precisamente durante este tiempo, en 1929 en que se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR) antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>46</sup>, otro momento fundamental para fijar las reglas del sistema político mexicano fue en 1935 al expulsar del país el presidente Lázaro Cárdenas del Río al expresidente Calles, con lo que se determinó que efectivamente todo el poder era para el presidente, pero solo por seis años,<sup>47</sup> todo ello que configuró la existencia de un sistema político basado en la existencia de un partido hegemónico,<sup>48</sup> que no tenía como objeto ganar elecciones, ya las tenía ganadas de antemano producto de la simbiosis gobierno-partido<sup>49</sup>, sino organizar internamente a la clase política para moderar disputas e imponer el orden a través de la figura presidencial, con una legitimidad que no podía cuestionarse y que no estaba fundada en resultados electorales, por lo que tuvo que sustentarse en resultados prácticos<sup>50</sup> que fueron convincentes, hasta finales de la década de los sesentas en que se agotó el modelo de desarrollo.

Podemos decir que los verdaderos cambios y transformaciones democráticas que se han suscitado en México en el transcurso de los últimos cuarenta años, han sido

---

<sup>45</sup>Valadés, Diego. El Control del Poder. Op. Cit. pág. 361.

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge. Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional. Op. Cit. pág.83.

<sup>47</sup> Ibidem. pág. 83.

<sup>48</sup> Ibidem. pág. 106.

<sup>49</sup> Meyer, Lorenzo. Op. Cit. pág. 22.

<sup>50</sup> Ibidem. pág. 24.

producto de la participación de la sociedad<sup>51</sup>, primero debemos reconocerlo dividida en estratos o sectores, como es el caso del movimiento ferrocarrilero en 1958 y el médico a mediados de los 60<sup>52</sup> o el caso del estudiantil reprimido brutalmente en 1968 y 1971 que junto con el agotamiento del modelo económico denominado “desarrollo estabilizador”<sup>53</sup>, dio inicio a las recurrentes crisis económicas y al convencido inicio de un “no más autoritarismo” por parte de una sociedad mayormente cohesionada. Es a partir del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en que los buenos resultados económicos que habían brindado la cierta “legitimidad” fáctica a los gobiernos priístas, ya que definitivamente no se encontraba en las urnas electorales, empiezan a desaparecer, para Lorenzo Meyer, son cuatro los principales cambios que secaron estas fuentes de “legitimidad”<sup>54</sup>, uno: el excesivo endeudamiento externo que ha sumido a México en una crisis económica continua, dos: la disminución de las empresas del estado (que durante los últimos tres sexenios ha sido adelgazada, sin reflejarse el producto de su venta en ventajas reales para la población), tres: la destrucción de un importante sector de empresas pequeñas y medianas como resultado de la rápida apertura de la economía a la competencia internacional, no siempre en los mejores términos para el país y finalmente el cuatro: que nos dice el autor consiste en la dramática disminución del gasto público destinado a programas de servicios públicos y subsidios, en lo cual no estamos de acuerdo, ya que dentro de las inercias que ha seguido utilizando el poder ejecutivo, para adecuarse a las condiciones actuales, es usar el gasto público y los programas sociales como punta de lanza de sus campañas políticas.

Por su parte el Maestro Jorge Carpizo, en un estudio reciente<sup>55</sup> hace una comparación de las once causas que desde su punto de vista estructuraban la preponderancia del poder ejecutivo en 1978, vertidos en su libro “El Presidencialismo Mexicano”, concluyendo con algunas reflexiones<sup>56</sup> que nos indican

---

<sup>51</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 1.

<sup>52</sup> Galeana, Patricia. México y sus constituciones. Op. Cit. pág. 330

<sup>53</sup> Ibidem. pág. 330.

<sup>54</sup> Meyer, Lorenzo. Op. Cit. pág. 24.

<sup>55</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 2.

<sup>56</sup> Ibidem. pág. 14.

los factores y elementos que contribuyeron para lograrse el cambio político acontecido en nuestro país a partir del año 2000 y que han continuado vigentes:

- Las recurrentes crisis económicas acontecidas<sup>57</sup>, que afectaron principalmente a los estratos más desprotegidos de la sociedad, aumentando el número de mexicanos en situación de pobreza extrema e impactando directamente a un alto porcentaje de la clase media.
- El crecimiento abierto de la corrupción y la impunidad dentro del gobierno, agravadas en los últimos años con una enorme inseguridad pública para la población del país, sobre todo en áreas urbanas.
- La respuesta del gobierno federal ante las crisis económicas y problemática social señaladas, con la presión de la sociedad, lo obligó a la apertura paulatina del sistema político.
- Una integración social de hartazgo del sistema político, rechazo a la concentración de poder y al autoritarismo, con la esperanza de cambio en base a un procedimiento electoral “ciudadanizado”<sup>58</sup>.
- Un entorno social en el mundo proclive a la democracia, a partir de la caída del muro de Berlín.
- Un sistema político que se agotó, ya que el poder desgasta y un solo partido en el poder por más de setenta años, es inimaginable, solo pudo ocurrir en México.

Para cerrar este análisis del Doctor Carpizo, trataremos en especial la comparación que realiza de la décimo primer causa<sup>59</sup> que sustentaba el presidencialismo en 1978, referida al elemento psicológico que en lo general aceptaba sin cuestionar la

---

<sup>57</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 14.

<sup>58</sup> Ibidem. pág. 2.

<sup>59</sup> Ibidem. pág.14.

preponderancia del poder ejecutivo, planteando que en la actualidad nos encontramos con otras circunstancias:

- La sociedad exige un verdadero equilibrio entre los poderes.
- La sociedad civil ha atribuido en gran parte a los diversos presidentes de la República, los graves costos de las crisis económicas recurrentes a partir de 1976.
- La fundada o infundada atribución a los diversos presidentes de la República de corrupción, nepotismo, la causa de la inseguridad pública y la disminución del nivel de vida de la mayoría de la población.
- Todo lo anterior dió como resultado, el rompimiento del tabú<sup>60</sup> de que el presidente no podía ser criticado.

Por otra parte como ya hemos establecido y como resultado de todo lo anterior, el gran cambio acontecido en las elecciones federales del año 2000<sup>61</sup>, en que después de siete décadas, llega a la titularidad del poder ejecutivo federal de nuestro país, un hombre que no pertenece al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que integró un Congreso de la Unión plural en ambas cámaras, es un logro completo de la sociedad mexicana<sup>62</sup>, que afortunadamente ha sido continuo a las siguientes legislaturas y en la elección presidencial del 2006 también, no obstante lo controvertido de la elección, con una diferencia de menos de medio punto porcentual entre dos candidatos, para desempeñar el cargo de presidente de la República<sup>63</sup>.

Es importante resaltar, como siempre lo hemos hecho el papel determinante que ha jugado la sociedad civil dentro de este cambio democrático, que da la posibilidad de plantear de manera irreversible el principio del fin del presidencialismo mexicano, a

---

<sup>60</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 5.

<sup>61</sup> Ibidem. pág. 2.

<sup>62</sup> Ibidem. pág. 2.

<sup>63</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

través de varias vertientes, entre ellas; su participación activa ha permitido el inicio real del fortalecimiento social de los partidos políticos; su voto diferenciado<sup>64</sup> a favor de los distintos candidatos a los puestos de elección popular, ha permitido un foro plural, que se refleja no solo con el cambio del partido político a cargo del poder ejecutivo federal, ya por dos sexenios, la composición multipartidista del Congreso de la Unión, sino también por una integración completamente diversa del gobierno local de los treinta y un estados y del Distrito Federal, en manos de gobernadores de los tres principales partidos, por no hablar de los congresos locales y de las presidencias municipales. Forzosamente estos aires de cambio, empujados por la sociedad civil mexicana, han impactado en la consecución de reformas constitucionales, que han modernizado a los tres poderes, sobre todo en el caso del poder judicial, que se ha quedado fuertemente rezagado.

#### **4.3 Situaciones que se han presentado en la realidad legislativa.**

La nueva situación de equilibrio entre los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, que se empezó a vislumbrar en 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la cámara de diputados<sup>65</sup>, inició correctamente, los diputados impusieron algunas correcciones importantes en las iniciativas que presentó el presidente de la República<sup>66</sup>, sobre todo en lo concerniente a su importante facultad exclusiva para aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, así como la revisión de la cuenta pública, que junto con la aprobación de la iniciativa de ley de ingresos y la política de empréstitos y de deuda pública por parte de las dos cámaras conforman el llamado “poder de la bolsa”<sup>67</sup> por lo que empezó a ser costumbre, que este trascendental paquete después de arduas negociaciones llegara a aprobarse en forma apresurada hasta la fecha límite, esto es el 31 de diciembre de cada año. Con el inicio del ejercicio del trascendental poder de la bolsa, se dió fin a la claudicación<sup>68</sup> que el

<sup>64</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 5.

<sup>65</sup> En la LVII Legislatura del Congreso de la Unión 1997-2000, la cámara de diputados quedó integrada de la siguiente manera: Partido Revolucionario Institucional 239 diputados, Partido de la Revolución Democrática 125, Partido Acción Nacional 121, otros dos partidos en total 15 y la cámara de senadores con mayoría priísta se conformó así: PRI 76, PAN 32, PRD 15, 5 de otros tres partidos diferentes. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

<sup>66</sup> Carbonell, Miguel. Los conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en México. Op. Cit. pág. 16.

<sup>67</sup> Ibidem. pág. 16.

<sup>68</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 6.

Congreso de la Unión hacia de está facultad, al llegarse a autorizar anteriormente en la ley de ingresos a que el titular de poder ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento.<sup>69</sup>

Por esta razón diversos autores del campo jurídico han planteado que para evitar una posible situación de parálisis de la administración pública federal, sería conveniente realizar alguna modificación a la Constitución vigente<sup>70</sup> para prever el supuesto de no contar con un presupuesto aprobado, por nuestra parte coincidimos con aquellos otros que proponen que para lograr mejores consensos se presente la iniciativa de presupuesto de egresos ante la cámara de diputados y la iniciativa de ley de ingresos al Congreso con mayor anticipación, para lo cual no es necesario una reforma constitucional, sino el dialogo entre pares por parte de ambos poderes federales.

No obstante lo anterior, el saldo de la LVII Legislatura no fue de ninguna manera positivo, ya que como todos recordamos, el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó ante el Congreso de la Unión como un hecho consumado<sup>71</sup> decidido exclusivamente por él y ante él<sup>72</sup> que se aprobara como deuda pública las contenidas dentro el FOBAPROA, que ha constituido el monto más grande de deuda pública en toda la historia de México, la que se calcula se pagara en 30 años,<sup>73</sup> en absoluto detrimento de las ya precarias condiciones del país. Esta grave situación, que ya de inicio quería convertirse en deuda publica por parte del ejecutivo federal, conforme los lineamientos constitucionales debió haberse discutido de manera abierta y atendiendo los procedimientos determinados, a efecto de que al hacerse publico en el Congreso de la Unión, se cuidara la seguridad de la Nación y se evitaran los grandes actos de corrupción que sucedieron al incluir grandes montos de deuda privada de los bancos que no correspondían a esta situación, como todos sabemos no fue así y una vez más con el oscuro voto conjunto de los diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido

---

<sup>69</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 6.

<sup>70</sup> Carbonell, Miguel. Los conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en México. Op. Cit. pág. 18.

<sup>71</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 6.

<sup>72</sup> Ibidem. pág. 6.

<sup>73</sup> Ibidem. pág. 6.

Acción Nacional (PAN), se permitió que la voluntad soberbia de un solo hombre, el presidente de la República, endeudara aún más a varias generaciones completas de mexicanos.<sup>74</sup>

En la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, producto de las elecciones federales del año 2000 el resultado de la votación fue eminentemente plural<sup>75</sup>, la presidencia de la República la obtuvo el Partido Acción Nacional (PAN) sobre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por poco menos que 1.5% del total de los votos<sup>76</sup>, no obstante que esta tendencia de votación se mantuvo en las elecciones de diputados y senadores, el PRI obtuvo la mayoría relativa en ambas cámaras (debido al reparto de curules en la coalición del Partido Acción Nacional con el Partido Verde Ecologista de México –PVEM-), en esa Legislatura del Congreso de la Unión la cámara de diputados se integró por 211 diputados del PRI, 206 PAN, 50 PRD, 17 PVEM y 16 de los partidos restantes y en la cámara de senadores los resultados fueron PRI 60, PAN 46, PRD 16, PVEM 5, Convergencia 1<sup>77</sup> ).

Dentro de la problemática por demás evidente que ocurrió durante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, fue al presentar el presidente de la República de extracción panista, su iniciativa de ley en materia fiscal, para gravar con el impuesto al valor agregado (IVA) alimentos no procesados y medicinas, aún sabiendo que no contaba con la mayoría requerida, por lo que era necesario la negociación con otros partidos que ya la habían rechazado, por lo que no era el momento adecuado para presentarla, de haber contado el expresidente Vicente Fox con mayor prudencia personal y su grupo de negociadores con inteligencia mínima, se pudo haber evitado este problema que afectó en adelante su relación con el Congreso. Cabe citar que consideramos que esta iniciativa reforma debió partir de adentro hacia a fuera, es decir el gobierno panista, debió dar a conocer los gastos del gobierno federal, realizando un recorte de los mismos, antes de pretender el aumento de impuestos, como sucedió con el gobierno entrante en 2006 de Felipe

---

<sup>74</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 6.

<sup>75</sup> Ibidem. pág. 5.

<sup>76</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

<sup>77</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)



Calderón, con un ajuste de los gastos del gobierno federal, antes de lanzar una nueva iniciativa hacendaria.

Es positivo citar que ya en diciembre del año 2000<sup>78</sup>, al recibir el Congreso de la Unión los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos que le había enviado el ejecutivo federal, el Congreso de la Unión realizó importantes modificaciones<sup>79</sup> con lo que se apoyó las participaciones federales a los estados y municipios y redistribuyó los recursos a otras partidas que se consideraron prioritarias<sup>80</sup> demostrando de esa manera que si era posible conciliar los criterios del presidente de la República con los de los tres grandes partidos representados en el Congreso de la Unión.<sup>81</sup> Razón por la cual se ha empezado a negociar y mandar tales iniciativas con más tiempo a efecto de evitar de que se presentara la situación de que no se contara con un presupuesto aprobado para el 1º de enero.

Afortunadamente se ha vuelto común que el Congreso de la Unión realice profundas modificaciones a las iniciativas de ley presentadas por el presidente de la República, como fue en el caso de la llamada “reforma al sector eléctrico” y la “reforma constitucional en materia indígena”<sup>82</sup>, dentro de esta última es importante resaltar la activa participación de los congresos estatales, ya que por primera vez encontró la negativa de 10 de ellos y dejó de ser una situación automática<sup>83</sup> o de mero trámite.

Todas las situaciones que ha reseñado la prensa nacional, al haberse negado en dos ocasiones el permiso al anterior presidente para abandonar el país, un presupuesto de egresos modificado por la cámara de diputados por lo que el ejecutivo interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, incluso la acalorada toma de protesta de Felipe Calderón ante el Congreso, entre algunas otras circunstancias algunas de hecho simplemente anecdóticas, demuestran el inicio que empieza a perfilarse de una relación equilibrada entre los

---

<sup>78</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 4.

<sup>79</sup> Ibidem. pág. 4.

<sup>80</sup> Ibidem. pág. 5

<sup>81</sup> Ibidem. pág. 5

<sup>82</sup> Carbonell, Miguel. De nuevo sobre la reforma constitucional en México. Op. Cit. pág. 15

<sup>83</sup> Ibidem. pág. 16.

poderes legislativo, ejecutivo y judicial, lo cual no obstante la apreciación que en diversas ocasiones se ha pretendido dar en los medios masivos de comunicación, se justifica en la realidad con la construcción de consensos como por ejemplo la aprobación consensuada del presupuesto de egresos y ley de ingresos para 2007, así como la ya mencionada iniciativa de ley para la reforma del estado.

El saldo de esta nueva situación en general es positivo, los diputados y senadores de los distintos partidos políticos han tomado ya como costumbre negociar las iniciativas no solo con los demás grupos parlamentarios, sino incluso con el presidente de la República, debemos reconocer que la mayoría de las veces aún lo hacen por grupos de interés o posiciones económicas e ideológicas, pero confiamos que las cosas mejoraran, en cuanto a productividad, que definitivamente nunca ha sido el fuerte de ninguna Legislatura en particular, se arrojan resultados no siempre halagadores; muchas iniciativas de ley no han sido aprobadas, mas allá que sí algunas valían la pena o no, ha sido muchas veces por cuestiones partidistas coyunturales.

#### **4.4 Criterios a seguir por parte de un Congreso de la Unión Plural, sin mayoría absoluta de ninguno de los partidos políticos representados.**

La situación de pluralidad dentro del Congreso de la Unión es ya una realidad que fortalece indiscutiblemente el equilibrio entre los poderes, que como hemos dicho se presentó por primera vez en la LVII Legislatura en la cámara de diputados dentro del período 1997-2000 y que afortunadamente se ha vuelto común dentro de la cámara de senadores en las siguientes Legislaturas LVIII (2000-2003), LIX(2003-2006) y en la actual LX (2006-2009)<sup>84</sup>, con la siguiente composición:

|  |               |               |
|--|---------------|---------------|
| ➤ Partido Acción Nacional (PAN)              | 206 diputados | 52 senadores. |
| ➤ Partido de la Revolución Democrática (PRD) | 127           | 26            |
| ➤ Partido Revolucionario Institucional (PRI) | 106           | 33            |
| ➤ Partido Verde Ecologista de México (PVEM)  | 17            | 6             |

---

<sup>84</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

|                       |    |   |
|-----------------------|----|---|
| ➤ Convergencia        | 17 | 5 |
| ➤ Partido del Trabajo | 12 | 5 |
| ➤ Nueva Alianza       | 9  | 0 |
| ➤ Alternativa         | 5  | 0 |
| ➤ Sin partido.        | 1  | 1 |

Esta situación de pluralidad partidista dentro del Congreso de la Unión, implica varios factores para los estudiosos del campo jurídico que no debemos perder de vista, por lo que el Maestro Miguel Carbonell<sup>85</sup> los resalta y que por su trascendencia debemos comentar:

- La fragmentación del voto que se ha observado en los últimos procesos electorales ha sido una constante y las encuestas elaboradas por expertos en la materia señalan que afortunadamente se van a repetir, lo que no permitirá en el futuro próximo la formación de mayorías sólidas en el Congreso<sup>86</sup> a cargo de ninguno de los partidos políticos representados. Es está una realidad que confrontamos con datos reales al inicio de este apartado.
- Ante un poder legislativo sin mayorías claras, los actuales instrumentos de control recíproco entre los poderes son claramente insuficientes o incluso inservibles, ya que están diseñados para operar bajo el sistema presidencial clásico de nuestro país, por lo que no se adaptan con facilidad a un esquema democrático.<sup>87</sup> Criterio que cuestionamos, ya que como hemos sostenido durante este trabajo de investigación, la preponderancia del poder ejecutivo federal dentro del procedimiento de creación de leyes, además que basado en los sustentos constitucionales ha desbordado sus facultades por la forma de hacer política en México, por lo que el transito hacia el régimen democrático en que nos encontramos actualmente en esta materia, se atiende inicialmente con el apego absoluta a lo que marca nuestra Constitución y en sus caso la adecuación

<sup>85</sup> Carbonell, Miguel. Los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Ejecutivo. Op. Cit. pág. 12.

<sup>86</sup> Ibidem. pág. 12.

<sup>87</sup> Ibidem. pág. 12.

del demás marco normativo interno del Congreso vigente, pero sobre todo con la negociación política no solo entre los poderes legislativo y ejecutivo, sino entre los tres grandes partidos políticos nacionales y ya con la construcción de consensos sólidos, se podría sustentar la adecuación del marco constitucional.

- El autor nos dice que si estos supuestos son ciertos, se impone realizar a la brevedad una reforma importante del marco constitucional, que permita a los legisladores y al presidente de la República, llevar a cabo sus tareas, pudiendo a la vez controlarse mutuamente, bajo el rubro genérico de lo que se ha llamado “reforma del estado”.<sup>88</sup>

Argumento que nos mueve a reflexión , al menos dentro del procedimiento legislativo en México, ya que adecuar una realidad actual a las necesidades del presidente de la República, no sería conveniente al retroceder en un logro que no llegó gracias al marco jurídico, sino al trabajo constante de la sociedad, que al dar un mandato de pluralidad, no quiere hacer fácil o difícil la labor del titular del poder ejecutivo o de los integrantes del legislativo, sino simplemente en base al trabajo coordinado y entre iguales de los poderes federales, el que se den buenos resultados para el país.

Sobre este tema es de retomar que el día 13 de febrero de 2007<sup>89</sup>, el pleno de la cámara de senadores, con una votación unánime de 117 de sus integrantes, aprobó el envío de la iniciativa de Ley de la Reforma el Estado a la cámara de diputados, en caso de ser aprobada por ésta, determina un plazo de doce meses para impulsarla, creando una comisión ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos, integrada por los presidentes de la mesa directiva de cada cámara, los coordinadores de cada grupo parlamentario, un representante del poder ejecutivo y de los presidentes de los partidos políticos nacionales, está ley en forma acertada impulsa mecanismos de participación ciudadana en la sistematización de las propuestas y en la conducción de las negociaciones para buscar los consensos e

---

<sup>88</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 12.

<sup>89</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

impulsar el proceso legislativo, que en resumen implican seis grandes rubros; el régimen de estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial; reforma hacendaría y las garantías sociales, misma que de lograr los consensos necesarios entre los representantes de los poderes federales y estatales, así como de los partidos políticos nacionales, pero sobre todo sí logran el interés y apoyo de la sociedad que los legitimaría, podría iniciar la adecuación de nuestro marco constitucional a la nueva realidad vigente en la realidad mexicana.

Considerando las razones que coinciden en que esta situación de pluralidad de integración partidista en las cámaras de diputados y senadores será una realidad permanente, gracias a la mayor conciencia de la sociedad mexicana, nos atrevemos a concluir que los criterios que debe ejercer un Congreso de la Unión, plural sin mayoría absoluta de ninguno de los partidos representados son;

Primero: en lo inmediato el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las facultades y obligaciones que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adecuando a las nuevas circunstancias, como ya lo están haciendo, el demás marco jurídico normativo como son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el antiguo Reglamento para el Gobierno Interior, a efecto de lograr la mayor suma de consensos y a partir de eso con el apoyo de la sociedad civil que los legitimaría, iniciar un procedimiento de adecuación a la realidad vigente, esperamos que bajo la iniciativa de ley para la reforma del estado.

Segundo: aceptar el mandato plural que ha ordenado la sociedad, por lo que la negociación política en beneficio de la Nación con el poder ejecutivo federal y entre los tres grandes partidos nacionales, debe ser el mecanismo rector de todos sus actos, con lo cual incrementarían su legitimidad y pondrían un ejemplo a seguir para los poderes ejecutivo y judicial.

#### **4.5 El poder ejecutivo en el México actual.**

Como hemos dicho a partir de las elecciones presidenciales del año 2000, la sociedad mexicana tomó la decisión<sup>90</sup> de cambiar el rumbo de su historia, después de más de setenta años de gobiernos priístas, llegó a la titularidad del poder ejecutivo federal Vicente Fox Quezada, postulado por el Partido Acción Nacional (PAN), en ese momento el mandato popular era claro, la ciudadanía ordenaba pluralidad de ideas y concertación de voluntades en bien de México<sup>91</sup>, el entonces recién electo presidente Fox, así lo entendió de principio y manifestó en todos los foros su aceptación a esta nueva realidad, inédita en nuestro país paradójicamente ya iniciado el siglo XXI. Lo que le confirió un enorme voto de confianza entre la población, que creía realmente que Fox marcaría un cambio un cambio en la forma de hacer política, ya que además llegaba sin compromisos evidentes, de hecho su campaña electoral superó a su mismo partido, llegando a ese momento con una trayectoria triunfadora en la iniciativa privada, ejerciendo previamente solo dos cargos de elección popular diputado y gobernador de su estado natal. No obstante lo anterior, las numerosas promesas de campaña incumplidas<sup>92</sup> le fueron constantemente recordadas, así como la situación que planteamos anteriormente en cuanto a la frustrada reforma fiscal, siendo la respuesta de los legisladores, sobre todo de los priístas, cuestionar ampliamente<sup>93</sup> todas las iniciativas que presentara el titular del poder ejecutivo federal, dentro de ellas las llamadas “reformas estructurales”.

Por diversas circunstancias de conocimiento público el primer gobierno panista al frente del ejecutivo federal, fijó su postura respecto a la política que iba a determinar su imagen pública durante el sexenio; “solo el presidente Fox tenía la razón y el Congreso solo servía para detener su marcha triunfante”, la cual nunca llegó, no por culpa del poder legislativo, sino de su propia incompetencia y de la falta de coordinación no solo con los otros poderes y niveles de gobierno, sino incluso interna, que terminó en un gobierno que no se diferenció de sus antecesores

---

<sup>90</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 2.

<sup>91</sup> Ibidem. pág. 5.

<sup>92</sup> Carbonell, Miguel. Los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Ejecutivo. Op. Cit. pág. 12.

<sup>93</sup> Ibidem. pág. 12

príistas, no obstante este aparente enfrentamiento, matizado por la falta de dialogo y negociación respetuosa, el resultado productivo en número de iniciativas del Congreso de la Unión durante la LVIII y LIX Legislaturas fueron de los más altos<sup>94</sup> en la historia legislativa de México.

En el caso de Felipe Calderón Hinojosa, presidente de México para el periodo 2006-2012, la historia es distinta, las elecciones que lo llevan al poder son realmente de las más controvertidas de la historia del país, dadas las condiciones ya supuestamente democráticas en que se desarrollaron, con factores que no podemos perder de vista, como son; la intromisión abierta y permanente del expresidente Vicente Fox dentro del proceso electoral; la abierta manipulación de la opinión pública a través de los medios de comunicación masiva, que demostraron un enorme poder sobre la población, aún por encima de intenciones manifiestas del voto; oscuras campañas electorales basadas en elementos de mercadotecnia como un producto más del mercado, con un gasto enorme no solo de recursos públicos, sino también de fondos privados y el manejo inadecuado de los resultados por parte del Instituto Federal Electoral “ciudadanizado<sup>95</sup>” con abiertas tendencias partidistas, entre otras circunstancias de conocimiento generalizado, que es urgente resolver dentro de la legislación electoral.

Por estas razones y ante la trascendencia del momento coyuntural único que hemos construido, afortunadamente no solo es el presidente constitucional de México a partir del 1º de diciembre de 2006, sino también el Congreso de la Unión plural, una Suprema Corte de Justicia fortalecida, con la fundamental incidencia de los gobiernos locales, de frente a una sociedad civil cada vez más participativa, quienes tienen no solo la palabra sino el improrrogable compromiso de empezar a dar resultados positivos en beneficio de todos los mexicanos.

---

<sup>94</sup> Weldon, Jeffrey. A. Poder Legislativo, tiempos de cambio. Op. Cit. pág. 36.

<sup>95</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 2.

#### 4.6 Nueva relación entre los poderes.

Los cambios democráticos en los últimos años no solo en México sino a nivel mundial han acontecido de manera vertiginosa<sup>96</sup> y no podemos descartar la enorme influencia que han tenido éstos sobre aquellos, en nuestro caso fueron también preponderantemente un producto neto de la mayor participación de la sociedad civil mexicana dentro de todos los ámbitos de las decisiones trascendentales del país. Lo cual afortunadamente ha dado lugar al inicio del reestablecimiento de lo que podemos llamar una nueva relación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, dentro del procedimiento de creación de leyes, lo decimos de esta forma porque en la realidad jurídica siempre han existido estas condiciones, ya que el sistema presidencial que nos rige desde el inicio de nuestra vida independiente determinado desde la Constitución Federal de 1824 y sobre todo el asentado en nuestra Constitución vigente es diverso<sup>97</sup> al llamado presidencialismo mexicano que ha operado en la práctica.

Ante esta nueva realidad, hemos comentado que existen autores que insisten en la necesidad de realizar reformas constitucionales que permitan regular las nuevas situaciones que se presentan, como por ejemplo en caso de no contar con un presupuesto de egresos aprobado por la cámara de diputados o de la ley de ingresos por el Congreso de la Unión después del 31 de diciembre de cada año<sup>98</sup>, por su parte Jorge Carpizo<sup>99</sup> no está de acuerdo y señala acertadamente que se pretende cambiar la Constitución cuando empiezan a existir las condiciones para que funcione correctamente, es decir;

- Cuando los controles legislativos constitucionales empiezan a funcionar<sup>100</sup>.
  
- Ahora que se ha creado un sistema tripartito de partidos, en lugar del hegemónico.

---

<sup>96</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 1.

<sup>97</sup> Carpizo, Jorge. Temas Constitucionales. 2ª ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2003, pág. 275.

<sup>98</sup> Carbonell, Miguel. Los conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Op. Cit. pág. 16.

<sup>99</sup> Carpizo, Jorge. Temas Constitucionales. Op. Cit. pág. 276.

<sup>100</sup> Ibidem. pág. 276.



- Cuando las elecciones gozan de un mayor índice de confiabilidad.
  
- Ahora que el pluralismo de la sociedad y su deseo creciente de participación política abre y fortalece diversas opciones políticas.

La nueva relación entre los poderes es producto de la realidad democrática que estamos viviendo en México, implica diversos factores y elementos que no debemos perder de vista para estar en posibilidad de establecer un auténtico equilibrio entre ellos y son los siguientes:

- La irreversible decisión de la sociedad mexicana de otorgar un voto diferenciado<sup>101</sup> en favor de candidatos a diferentes puestos de elección popular de los distintos partidos, ha dado el mandato general en contra de la concentración de poder<sup>102</sup> y del autoritarismo.
  
- El papel fundamental que deben desempeñar los partidos políticos con presencia nacional, que son en orden de votación obtenida en la pasada elección federal: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Revolucionario Institucional (PRI), cumpliendo con al menos tres requisitos indispensables, uno; abrirse realmente a la participación del total de la población, toda vez que ninguno de los tres acumulan números representativos de militancia activa entre la ciudadanía del país, dos; diseñar e instrumentar correctamente estrategias que permitan corregir la fuerte problemática que implica su propia democracia interna<sup>103</sup> y tres; transparentar su administración y funcionamiento, para evitar actos de corrupción y malos entendidos en la toma de decisiones que aún internas, por el carácter público de los partidos políticos, llegan a afectar los intereses del país.

---

<sup>101</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de presidencialismo mexicano. Op. Cit. pág. 5.

<sup>102</sup> Ibidem. pág. 15.

<sup>103</sup> Ibidem. pág. 3.

- La existencia y actuación primordial de lo se ha llamado “otros poderes”<sup>104</sup> que conformados por los grupos de interés privado originan el “poder económico”<sup>105</sup> y el poder ideológico que adquiere una nueva cara con la demostrada enorme dimensión de los medios masivos de comunicación<sup>106</sup>, que presionan al poder político, en busca del cumplimiento de objetivos económicos muy particulares.

Por todo lo anterior hemos sostenido que además de una reforma constitucional que regule esta nueva situación democrática, acorde con el planteamiento del Maestro Diego Valadés al referirse al voluntarismo<sup>107</sup> que supone que los cambios sociales, morales e incluso políticos están solamente en la modificación de las leyes o la adopción de otras nuevas, debemos recordar que los verdaderos cambios tienen que ir acompañados por modificaciones en las conductas individuales y sociales y que en estrecha relación con estas debe haber un cambio completo en la percepción de toda la población y en particular de los servidores públicos.

No podemos concluir este estudio sin resaltar la importancia dentro de un nuevo esquema de relación de los poderes legislativo y ejecutivo, del poder judicial de la federación que ha estado llamado a desempeñar un papel fundamental, no de ahora sino desde el inicio de nuestra historia independiente, de la que haremos un breve recorrido; la división tripartita de poderes ha estado presente dentro de las constituciones de Cádiz, Apatzingán<sup>108</sup> y aún del reglamento provisional del imperio de Agustín de Iturbide, con momentos determinantes en la Constitución Federal de 1824 en que los 11 ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia eran electos por el Congreso y las legislaturas de los estados<sup>109</sup> y aún en las constituciones centralistas de 1836 y 1843 en que se le concede la iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia dentro del ámbito de su competencia, hasta llegar al Acta de Reformas de 1847, cuando se le dota de un elemento fundamental a través del juicio de amparo, retomado en la de 1857 y en la Constitución vigente.

---

<sup>104</sup> Carbonell, Miguel. Salazar, Pedro. La división de poderes. Op. Cit. pág. 32.

<sup>105</sup> Ibidem. pág. 32.

<sup>106</sup> Ibidem. pág. 32.

<sup>107</sup> Valadés, Diego. Problemas Constitucionales del Estado de Derecho. Op. Cit. pág. 124

<sup>108</sup> Carbonell, Miguel. Nuevos paradigmas de la división de poderes. Op. Cit. pág. 179.

<sup>109</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. Cit. pág. 19

Dentro de la nueva realidad plural vigente, que impactó directamente a los poderes legislativo y ejecutivo, derivados de la elección popular, a efecto de adecuar a estas circunstancias al poder judicial federal, se realizaron diversas reformas constitucionales para fortalecerlo; en 1988 se rescató para la Suprema Corte de Justicia de la Nación en buena parte su verdadera competencia, es decir la interpretación de la Constitución<sup>110</sup>; en 1994 con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, se le fortaleció al desarrollar éste las funciones administrativas y de gobierno, nuevas mecánicas de independencia como es la elección interna del presidente de la Suprema Corte por parte del pleno de la misma<sup>111</sup>, asimismo al dotarla de dos elementos fundamentales para la defensa de la Constitución como son la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional<sup>112</sup>; finalmente debido a pugnas internas por el control del poder<sup>113</sup>, en 1999<sup>114</sup> se subordinó completamente al pleno de la Suprema Corte de Justicia el Consejo de la Judicatura Federal.

En esta nueva relación de los poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un papel esencial<sup>115</sup> que desarrollar en base al correcto desempeño de sus atribuciones contenidas dentro de la constitución y demás marco normativo, que recientemente cuando a sido correctamente sustentado ha producido elocuentes pronunciamientos jurisprudenciales<sup>116</sup>, como son los vertidos en la resolución del “amparo Camacho”<sup>117</sup> (1334/98) en las tesis P. LXII/99 donde determinó que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional, no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con tal reforma, los que se ponen en tela de juicio<sup>118</sup> y la P. LXVII/99<sup>119</sup> citada en el capítulo anterior, en materia de delimitación del carácter propositivo<sup>120</sup> de las facultades del presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes, como muchas otras, que

---

<sup>110</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de presidencialismo mexicano. Op. Cit. pág. 7

<sup>111</sup> Ibidem. pág. 7.

<sup>112</sup> Ibidem. pág. 7.

<sup>113</sup> Carpizo, Jorge. Temas Constitucionales. Op. Cit. pág. 277.

<sup>114</sup> Carpizo, Jorge. Veintidós años de presidencialismo mexicano. Op. Cit. pág. 7.

<sup>115</sup> Ibidem. pág. 17.

<sup>116</sup> Carbonell, Miguel. Teoría de la Constitución, ensayos escogidos. 2ª ed. México. Porrúa. 2002. pág.35.

<sup>117</sup> Ibidem. pág. 35.

<sup>118</sup> Ibidem. pág. 35.

<sup>119</sup> Carbonell, Miguel. Salazar, Pedro. La División de Poderes: orígenes y perspectivas. Op. Cit. pág. 22.

<sup>120</sup> Ibidem. pág. 22.

desafortunadamente no sientan un precedente general de actuación del pleno de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido que los procedimientos de reforma constitucional pudieran ser controlados por el poder judicial federal,<sup>121</sup> por lo han adoptado otras en sentido totalmente contradictorio como en el caso de los amparos promovidos contra la llamada “reforma constitucional en materia indígena”<sup>122</sup>.

La nueva relación entre los tres poderes que planteamos dentro de este apartado, en lo inmediato es sencilla y está basada en el desarrollo que presenta en la actualidad el procedimiento de creación de leyes en nuestro país, en el cual la iniciativa de ley concedida al presidente de la República tiene el adecuado carácter propositivo para iniciar el procedimiento legislativo, siempre con el apoyo del grupo parlamentario de su propio partido dentro del Congreso de la Unión, pero ahora con un permanente sentido de negociación y conciliación con los otros grandes grupos parlamentarios sobre todo del PRD y del PRI, que definitivamente regresa al poder legislativo su potestad, dentro de esta relación, no es posible dejar fuera al poder judicial federal ya que si aplica criterios correctos y homogéneos en cuanto a sus facultades de interpretación de la ley, la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional, sentaría precedentes en los casos concretos que reduciría en alguna medida la necesidad de reformas constitucionales y legales continuas.

Dentro de la nueva relación entre los poderes a que hemos hecho referencia, definitivamente han surgido situaciones inéditas que ya hemos analizado durante el desarrollo de nuestro estudio, por lo que debemos reiterar el planteamiento sobre la delimitación del procedimiento legislativo propio al manejo interno del Congreso de la Unión en particular dentro del momento actual de nuestro país, que hemos pretendido sustentar desde la parte final del capítulo anterior del presente estudio, donde la iniciativa de ley conferida al presidente de la República, tiene solo un carácter propositivo, ya que el titular del poder ejecutivo no tiene vinculación alguna

---

<sup>121</sup> Carbonell, Miguel. Teoría de la Constitución, ensayos escogidos. Op. Cit. pág. 35.

<sup>122</sup> Carbonell, Miguel. De nuevo sobre la reforma constitucional en México. Op. Cit. pág. 13.

con el dictamen, discusión y aprobación que sobre cada iniciativa de ley o decreto se realiza en las cámaras de diputados y senadores, con base en la tesis P. LXVII/99<sup>123</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo por el criterio de coincidencia al analizar la figura del veto presidencial contra las leyes del Congreso, al decir que el presidente lo interpone una vez que la ley ha terminado su trámite legislativo y solo requiere del acto administrativo contenido dentro de la promulgación y publicación para ser exigible, con la anuencia de diversos maestros en la materia, de que la promulgación no debe ser considerada como parte de la función legislativa,<sup>124</sup> como una invasión de facultades sino que de hecho puede remarcar la división de poderes, debemos reconocer que éste es un planteamiento desde nuestro punto de vista correcto, pero solamente teórico, ya que en la práctica efectiva el procedimiento de creación de leyes en México, requiere de la colaboración de los poderes legislativo y ejecutivo, pero que sucede si el presidente de la República no cumple con ésta obligación y no promulga ni ordena la publicación de la ley o decreto que le remite el Congreso, conforme el marco constitucional que norma el procedimiento de creación de leyes, como hemos dicho detiene y haría inútil toda la función legislativa<sup>125</sup> realizado por el Congreso de la Unión, para el Maestro Burgoa, esta situación no tiene sanción alguna<sup>126</sup> en el texto constitucional, toda vez que el artículo 108 establece que solo podrá ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común, aunque establece que en este caso el Congreso podría ordenar su publicación,<sup>127</sup> (hipótesis que plantea otros inconvenientes ya que el poder ejecutivo no solo promulga y publica las leyes del Congreso, sino que de hecho las ejecuta, por lo que también habría que obligarlo a ello), Jorge Carpizo coincide con Burgoa en lo relativo a la publicación por parte del Congreso, pero difiere en cuanto a la sanción y dice que si es posible establecerla a través del juicio de responsabilidad política.<sup>128</sup> Criterios valiosos sin lugar a duda, que reflejan la existencia de un vacío jurídico que da lugar a interpretación, lo cual no es conveniente dentro de un procedimiento jurídico de la trascendencia y

<sup>123</sup> Citada por: Carbonell, Miguel. División de Poderes. Op. Cit. pág. 22

<sup>124</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. 462.

<sup>125</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág. 783.

<sup>126</sup> Ibidem. pág. 783.

<sup>127</sup> Ibidem. pág. 783.

<sup>128</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. pág. 93.

complejidad del de creación de leyes y dado el ambiente eminentemente plural prevaleciente en nuestro país, podría ocasionar un enfrentamiento entre el legislativo y ejecutivo sin salida jurídica expresamente determinada, siendo necesario que dentro de la iniciativa de ley de la reforma del estado se considere esta situación, por lo que nos sumamos a ésta ley iniciada en la cámara de senadores, aprobada para su paso a la cámara revisora el 13 de febrero de 2007<sup>129</sup>, definitivamente retomada del reclamo de la sociedad civil, con el sustento de destacados constitucionalistas mexicanos que se inclinan por reformar la Constitución para perfeccionarla<sup>130</sup>, nosotros diríamos por adecuarla a la realidad democrática vigente, pero sobre todo, debemos decirlo nuestro entusiasmo parte de que esta ley correctamente, prevé mecanismos de participación ciudadana en la sistematización de las propuestas y en la conducción de las negociaciones para buscar los consensos e impulsar de esta manera el proceso legislativo, circunstancia que de realizarse correctamente definitivamente la legitimaría, enriquecería su alcance y justificaría su contenido de cara a una enorme mayoría de la población que espera resultados palpables de los logros de la democracia que se reflejen en beneficio de su deteriorada calidad y condiciones de vida.

---

<sup>129</sup> [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

<sup>130</sup> Carpizo, Jorge. Temas Constitucionales. Op. Cit. pág. 270.

## **CONCLUSIONES.**

El desarrollo de este trabajo de investigación sobre la delimitación de las facultades concedidas al presidente de la República, dentro del procedimiento de creación de leyes, junto con la nueva realidad imperante en el México actual, nos ha permitido llegar a las siguientes:

**PRIMERA:** En base al recorrido que realizamos por la historia legislativa de nuestro país, desde el inicio de la lucha de independencia con las constituciones de Cádiz y Apatzingán, hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, podemos resaltar la existencia de un vínculo indiscutible entre los acontecimientos y circunstancias trascendentales que han dado un matiz permanente de claro-oscuros a la historia de México, con la instrumentación del marco normativo constitucional que en cada momento nos ha regido, por lo que podemos concluir que el acontecer de nuestra historia y el de cada legislación que ha estado vigente en nuestro país van tomadas de la mano, que de hecho éstas responden al desarrollo de aquella como un resultado causa-efecto, hasta ahora debemos decirlo impuesta por una minoría, grande o pequeña, que ha detectado el poder no solo político sino también el económico durante cada etapa de nuestra historia, lo que ha permitido un desigual reparto de la riqueza entre la población, como un infame rasgo característico presente hasta nuestros días.

**SEGUNDA:** En el análisis realizado constatamos que los elementos jurídicos que han justificado la preponderancia del poder ejecutivo en nuestro país han estado presentes en los ordenamientos normativos que revisamos; desde la Constitución Federal de 1824, que adopta el régimen presidencial de gobierno hasta nuestra Constitución Política de 1917 vigente, a excepción tal vez de las constituciones de Apatzingán y la Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 de reconocido carácter parlamentario, no obstante ésta última paradójicamente, dio lugar a dos de las presidencias más fuertes y prolongadas de México, las de Benito Juárez García y Porfirio Díaz Mori.

**TERCERA:** Conforme los elementos que revisamos durante este trabajo, concluimos que para lograr una justificación histórica acerca de la preponderancia del poder ejecutivo en México, no es suficiente con realizar un recorrido histórico por los instrumentos constitucionales que han regido durante nuestro desarrollo, ya que debemos considerar dentro de esta concepción, además de los elementos jurídicos e históricos, las variables reales que generan los factores políticos, sociales, económicos y hasta los particulares como la idiosincrasia, condicionantes de nuestro origen, ya que solo desde la visión global que se integra con todos estos elementos y factores, podemos entender no solo la preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo y judicial, sino toda la historia de México.

**CUARTA:** De acuerdo a la revisión realizada, coincidimos en que el régimen de gobierno presidencial establecido correctamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, es diferente al llamado “presidencialismo mexicano” que nos rigió en la realidad, ya que éste fue basado además que en preceptos establecidos en nuestra Constitución, en la forma de hacer política en México y sobre todo en la existencia de un partido hegemónico o de estado por más de 70 años, lo que definitivamente influyó dentro del procedimiento de creación de leyes en nuestro país permitiendo la intromisión decisoria del titular del poder ejecutivo, situación que tiende a desaparecer, gracias a la realidad democrática imperante en el México actual, ordenada y sostenida por el voto plural de la ciudadanía durante las últimas elecciones federales.

**QUINTA:** Durante el desarrollo de este trabajo, constatamos que el presidente de la República, no solo participa con fundamento constitucional dentro del procedimiento de creación de leyes en momentos trascendentales que son la iniciativa de ley, el veto, la promulgación y la publicación de las leyes del Congreso, sino que también cuenta con facultades legislativas establecidas en la Constitución, a saber; previa aprobación del Congreso de la Unión, en los dos únicos casos de excepción a la división de poderes señalados en el artículo 49, en concordancia con los artículos 29 en situaciones de emergencia y el otro en el segundo párrafo del 131 para la regulación económica del



comercio exterior, no obstante lo anterior, en otros apartados de la Constitución se le conceden otras facultades; para reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo en terrenos de particulares dentro del quinto párrafo del artículo 27; para dictar disposiciones de carácter obligatorio en el caso de las medidas de salubridad contenidas en el segundo párrafo del artículo 73; mención especial merecen los tratados internacionales ya que debido al trato preferencial que les concede el artículo 133 en concordancia con la fracción I del 76 y la fracción X del 89, al señalar que la Constitución, las leyes del Congreso y los tratados celebrados por el presidente de la República una vez aprobados por el senado, serán la Ley Suprema de la Unión (así como por el caso de una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los ubica por encima de las leyes del Congreso, situación que plantearemos dentro de nuestras propuestas) y, finalmente el caso de la facultad reglamentaria establecida en la fracción I del artículo 89, que tiene solo como objeto determinado la mejor aplicación de una ley emanada del Congreso, a la cual está subordinada.

**SEXTA:** A efecto de estar en posibilidad de proceder a la determinación de las facultades concedidas al presidente de la República dentro del procedimiento de creación de leyes de nuestro país, realizamos una revisión metódica del contenido de los artículos constitucionales que contienen los momentos fundamentales donde interviene; iniciativa de ley, veto presidencial, la promulgación y la publicación de las leyes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 71 fracción I, 72 inciso C en relación directa con el término señalado en la fracción B, y los incisos A y C, in fine, del mismo precepto, en congruencia con la fracción I del artículo 89, y de acuerdo con las nuevas condiciones de equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo (donde el partido político del presidente de México no tiene mayoría absoluta en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión, ni alguno de los otros partidos por sí mismos), pretendimos justificar que en la actualidad el titular del poder ejecutivo federal no tiene vinculación directa con el procedimiento legislativo que se lleva a cabo dentro del Congreso, toda vez que la iniciativa de ley tiene un carácter propositivo y el presidente de la República, no participa del dictamen de comisiones, discusión y aprobación que sobre cada iniciativa de

ley o decreto se realiza en las cámaras de diputados y senadores; de la misma forma, al analizar la figura del veto presidencial contra las leyes del Congreso, planteamos que el titular del ejecutivo solo está en posibilidad de interponerlo, hasta que la ley o decreto emitido por el Congreso, ha terminado su procedimiento legislativo y solo requiere del acto administrativo contenido dentro de la promulgación y publicación para ser exigible, coincidiendo en que la promulgación no debe ser considerada como parte de la función legislativa, sino que de hecho puede remarcar la división de poderes, a lo que concluimos que éste es un planteamiento desde nuestro punto de vista acertado en la actualidad, pero solamente teórico, ya que el marco constitucional vigente establece correctamente que la práctica efectiva del procedimiento de creación de leyes en México, está formado por el trámite legislativo interno del Congreso y el acto administrativo a cargo del presidente de la República, por lo que requiere no solo de la estrecha colaboración, sino de la participación responsable de los poderes legislativo y ejecutivo para realizarse correctamente .

**SÉPTIMA:** En razón de las nuevas circunstancias democráticas vigentes en México, que en opinión de los expertos no volverán a permitir la creación de mayorías del mismo partido político del titular del ejecutivo federal dentro del Congreso de la Unión, lo que consideramos fortalece al procedimiento legislativo, pero que por lo inédito de la situación, da lugar a nuevas problemáticas, por ejemplo ¿que sucede si el presidente de la República no cumple con su obligación constitucional y no promulga ni ordena la publicación de la ley o decreto que le remite el Congreso? conforme el marco constitucional que norma el procedimiento de creación de leyes en la actualidad, detiene y haría inútil toda la función legislativa realizada por el Congreso de la Unión, para algunos renombrados estudiosos del derecho esta situación no tiene sanción alguna en el texto constitucional, toda vez que el artículo 108 establece que el presidente de la República, solo podrá ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común, otros dicen que sí es posible a través de ese juicio de responsabilidad, la mayoría coincide que en este caso el Congreso podría ordenar su publicación, (hipótesis que plantea otros inconvenientes ya que el poder ejecutivo nos solo promulga y publica las leyes

del Congreso, sino que de hecho las ejecuta, por lo que también habría que obligarlo a ello), criterios que reflejan la existencia de un vacío jurídico que da lugar a interpretación, lo cual no es conveniente dentro de un procedimiento jurídico de la trascendencia y complejidad del de creación de leyes y dado el ambiente eminentemente plural prevaleciente en ambas cámaras del Congreso, podría ocasionar un enfrentamiento con el poder ejecutivo, sin salida o alternativa jurídica expresamente determinada y que ante la falta de uniformidad de las tesis adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario resolver mediante una reforma constitucional, por lo cual lo plantearemos dentro de nuestras propuestas.

**OCTAVA:** Estamos de acuerdo que para consolidar una nueva relación entre los tres poderes de la Federación, que ha surgido como producto de la pluralidad ordenada por la sociedad mexicana, dentro del procedimiento de creación de leyes es necesario realizar una reforma constitucional que la regule, precisando las obligaciones que dentro de él deben cumplir los legisladores y el presidente de la República, estableciendo sanciones y alternativas jurídicas de solución a problemáticas determinadas, así como el estudio de la incorporación de figuras jurídicas de democracia semidirecta como son; la iniciativa popular, plebiscito, referéndum o la consulta pública, para legitimar la toma de decisiones solo en el caso de las reformas constitucionales y legales de mayor trascendencia para la Nación, sin dejar que mencionar que para llegar a tal efecto, es un antecedente indispensable formar e integrar los mayores consensos con la totalidad de la sociedad civil mexicana.

**NOVENA:** Diversas reformas constitucionales en tiempos recientes han permitido el fortalecimiento del poder judicial de la federación y su adecuación a las circunstancias vigentes a la realidad del país, dentro de ellas resaltamos el rescate de sus facultades de interpretación constitucional y dos elementos fundamentales para la defensa de la Constitución contenidas en su artículo 105; las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, facultades que de aplicarse correctamente y con criterios jurídicos

homogéneos, sentaría precedentes en los casos concretos que reducirían en alguna medida la necesidad de reformas constitucionales y legales continuas.

En razón de lo anterior, nos permitimos formular las siguientes:

## **PROPUESTAS.**

**PRIMERA:** Dentro de las reformas que deben realizarse al procedimiento de creación de leyes para adecuarse a las nuevas circunstancias de pluralidad política vigentes, no solo debe considerarse al Congreso de la Unión y a la participación del presidente de la República, sino al funcionamiento de todo el sistema político mexicano. Por lo que consideramos necesario prever la solución de diversas problemáticas que se pueden presentar durante su desarrollo conforme el marco constitucional vigente, como son al menos dos hipótesis, uno; qué sucede si el presidente de la República se niega a cumplir con su obligación constitucional de promulgar y mandar publicar una ley o decreto del Congreso de la Unión o de alguna de las cámaras tratándose de facultades exclusivas y dos; qué pasa al detenerse el procedimiento legislativo en el caso de las tres iniciativas de ley que el titular del poder ejecutivo federal tiene como obligación mandar a la cámara de diputados en términos establecidos, es decir, presupuestos de egresos, cuenta pública y ley de ingresos, los primeros para su aprobación exclusiva y la tercera conjuntamente con la de senadores.

Ambos casos implican una situación de inmovilidad no solo del procedimiento legislativo, sino en el segundo incluso del gobierno del país, en las cuales no existe alternativa de solución establecida en forma expresa dentro de la Constitución, por lo que toda interpretación podría ser fácilmente cuestionada, además que tampoco existen sanciones determinadas, por estas razones consideramos necesario establecer una sanción al incumplimiento de obligaciones constitucionales por parte del presidente de la República y de los legisladores, así como mecanismos alternos de solución determinados, que no permitan que se perjudique a México en caso de suceder.

En el caso del presidente de la República, sin intención alguna de restarle poder, es necesario hacer una adición al segundo párrafo del artículo 108 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 108.-... segundo párrafo “El Presidente de la República, durante el desempeño de su encargo, solo podrá ser acusado por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, traición a la patria y delitos graves del orden común.”...

Con esta adición se incorporaría al presidente de la República como sujeto responsable a juicio político.

En cuanto a la instrumentación de los mecanismos alternos de solución a que hacíamos referencia, dadas las condiciones actuales del procedimiento legislativo, sería conveniente fijar un tiempo perentorio para su trámite y desahogo.

**SEGUNDA:** Se considera que existe un trato especial que concede el artículo 133 en concordancia con la fracción I del 76 y la fracción X del 89 constitucionales, a los tratados internacionales, al establecer expresamente que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”...; además, también se considera incorrecta la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los ubica incluso por encima de las leyes del Congreso.

Tomando en cuenta que si bien las condiciones democráticas imperantes en el país serán una constante permanente, que fortalecen el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, también lo son a nivel mundial las condiciones de integración que implica la globalización económica, por lo cual los tratados internacionales seguirán siendo una constante cada vez con mayor presencia y aplicación dentro de la realidad normativa mexicana, toda vez que la importancia de las materias que regulan estos tratados es trascendental no solo para la economía y las relaciones comerciales, como los ya frecuentes tratados de libre comercio que ha celebrado nuestro país, sino incluso en diversos apartados fundamentales como son la defensa de derechos humanos

específicos, preservación del medio ambiente, salud, entre otros, que implican beneficios pero también grandes obligaciones y compromisos para el país, no podemos desconocer su trascendencia, con un marco jurídico actual inadecuado, al determinar únicamente como requisito de validez del tratado ya celebrado por el titular del Ejecutivo Federal, la aprobación de la Cámara de Senadores.

Por estas razones y tomando en cuenta que en México existe un correcto procedimiento de creación de leyes, con una tradición bicameral desde la Constitución Federal de 1824, creemos que es necesario se realicen reformas constitucionales que no solo permitan la intervención de ambas cámaras que integran el Congreso de la Unión, sino que de hecho sea un antecedente indispensable la previa aprobación, para que el ejecutivo federal pueda formalizar un tratado internacional.

Las reformas que proponemos son las siguientes, para quedar:

Primera parte del Artículo 133.- “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, previa aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”...

Artículo 89.-... Primera parte de la fracción X “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, con la aprobación previa del Congreso de la Unión.”...

Asimismo, es necesario derogar la segunda parte de la fracción I del artículo 76.- de las facultades exclusivas del senado, que indica ...” además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;”...

Para realizar una adición a la segunda parte a la fracción XX del artículo 73 que enumera las facultades del Congreso, para quedar:

Artículo 73.- ... fracción XX “Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano, así como las demás disposiciones que normen el correcto desarrollo de la política exterior; además con previo conocimiento de los compromisos a asumir y de las negociaciones a realizar, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que pueda celebrar el Ejecutivo de la Unión;”...



## **BIBLIOGRAFÍA:**

### **Obras:**

ARNÁIZ AMIGO, AURORA. *Historia Constitucional de México*. México. Editorial Trillas, S. A. de C. V., 1ª edición, 1999.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. 16ª edición, 2003.

CARBONELL, MIGUEL. Compilador. *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V.- UNAM. 2ª edición, 2002.

\_\_\_\_\_. Director. *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*. México. Editorial Aldus, S. A. s/e. 1994.

\_\_\_\_\_. *De nuevo sobre la reforma constitucional en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. junio 2005. Documento de Trabajo.

\_\_\_\_\_ y SALAZAR, PEDRO. *La División de Poderes: orígenes y perspectivas*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. junio 2005. Documento de Trabajo.

CARPIZO, JORGE. *Constitución Mexicana de 1917*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. 11ª edición, 1998.

\_\_\_\_\_ y CARBONELL, MIGUEL. *Derecho Constitucional*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V.- UNAM. 2ª edición, 2005.

\_\_\_\_\_ *Estudios Constitucionales*. México. Editorial Porrúa-UNAM. 7ª edición, 1999.

\_\_\_\_\_ *El Presidencialismo Mexicano*. México. Siglo XXI Editores, S. A. de C. V. 7ª edición, 1987.

\_\_\_\_\_ *Temas Constitucionales*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V.- UNAM. 7ª edición, 2003.

\_\_\_\_\_ *Veinticinco años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003. Documento de Trabajo.

CASARÍN LEÓN, MANLIO FABIO. *La Facultad Reglamentaria*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. 1ª edición, 2003.

ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. 3ª edición, 2004.

FERNÁNDEZ, NARCISO J. *De Apatzingán a Querétaro. Congresos y Leyes Constitucionales de México*. México. Editora "El Nacional" s/e, 1942.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. *Poder Legislativo*. México. Editorial Porrúa. 2ª edición, 2005.

GALEANA, PATRICIA. Compiladora. *México y sus Constituciones*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2ª edición, 2003.

GARCÍA GRANADOS, RICARDO. *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*. México. Editora Nacional S. de R. L. s/e.1957.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA. Coordinadora. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. México. Coedición El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. s/e. 1994.

HIDALGA, LUIS DE LA. *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. 1ª edición, 2002.

MÁRQUEZ RÁBAGO SERGIO R. *Evolución Constitucional Mexicana*. México. Editorial Porrúa, S. A de C. V. 1ª edición, 2002.

MENDOZA BERRUETO, ELISEO. *El Presidencialismo Mexicano*. México. Coedición El Colegio de la Frontera Norte y Fondo de Cultura Económica. 1ª edición, 1996.

OROZCO GÓMEZ, JAVIER. *El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*. México. Editorial Porrúa. 1ª edición, 2005.

PÉREZ DE LOS REYES, MARCO ANTONIO. *Historia del Derecho Mexicano*. México. Oxford University Press México, S. A. de C. V. 1ª edición, 2003.

RÍOS VÁZQUEZ, RODOLFO. *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación constitucional*. Editorial JUS. 1ª edición, 1991.

SOBERANES FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS. *Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México. 4ª edición, 1996.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México. 35ª edición, 2003.

\_\_\_\_\_ *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México. 22ª edición, 1999.

\_\_\_\_\_ *México y sus Constituciones*. Editorial Polis. México. s/e 1937.

VALADÉS, DIEGO. *El Control del Poder*. Editorial Porrúa S. A. de C. V.- UNAM México. 2ª edición, 2000.

\_\_\_\_\_ *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM México. 1ª edición, 2002.

VARIOS AUTORES. *Historia del Sistema Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México. 1ª edición, 1990.

                     *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México. 1ª edición, 1988.

### **Diccionarios:**

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. U.N.A.M.-Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México. 1ª edición, 2000.

### **Legislación:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Editorial Porrúa S. A. de C. V.- UNAM México. 14ª edición, 1999.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Revistas:**

Revista del Senado de la República. México. Volumen 4, número 13, octubre-diciembre 1998.

Revista Peruana de Derecho Publico. Perú. Año I, No. I julio-diciembre de 2000.

Revista Mexicana de Justicia. México. Nueva Época. No. 4 octubre-diciembre de 1993.

Revista Contribuciones. Argentina. Año XIX. No. 3 (75) septiembre de 2002.

Revista Foro Internacional. El Colegio de México. México. Volumen XXXVI, Número 1-2. enero –junio de 1996.

Revista Este País, Tendencias y Opiniones. México. Número 181 abril de 2006.

### **Páginas de Internet :**

Cámara de Diputados, domicilio electrónico [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Instituto Federal Electoral (IFE), domicilio electrónico [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., domicilio electrónico [www.juridicas.unam.org.mx](http://www.juridicas.unam.org.mx).

Senado de la República, domicilio electrónico [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).