

95  
24



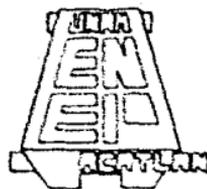
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

IMPORTANCIA Y LIMITES DE LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO EN MATERIA LEGISLATIVA

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GERARDO FRANCO GONZALEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





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 está 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.

**"IMPORTANCIA Y LIMITES DE LAS FACULTADES DEL PODER  
EJECUTIVO MEXICANO EN MATERIA LEGISLATIVA."**

## P R O L O G O

El presente trabajo es un intento de resaltar algunas de las principales atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión, como son las que ejerce para la expedición de ordenamientos jurídicos que adquieren plena vigencia en nuestro derecho positivo.

El pensamiento doctrinario de Aristóteles, John Locke y de Montesquieu, que perdura a través del tiempo, es de suma utilidad para explicarnos la forma en que la institución del Ejecutivo ha evolucionado hasta encontrarse en la posición que ocupa, por lo menos dentro de un sistema político como el mexicano.

Esta evolución se empieza a gestar, a nivel nacional, con la Constitución Federal de 1824, se continúa con su homóloga de 1857, para alcanzar su madurez y amplio desarrollo en la actual Constitución Política.

Resulta obvio que al hablar de Poder, la acepción que le corresponde en este trabajo es la de la función que desempeñan cada una de las tres instituciones integrantes del Supremo Poder de la Federación.

Ahora bien, en cuanto al tema central, cabe decir que abordar el tema del presidencialismo mexicano es reconocer la influencia que en el curso de nuestra historia han tenido personajes como Santa Anna, Benito Juárez, Porfirio

Díaz, Venustiano Carranza, Lázaro Cárdenas, etc., hasta el presente.

Finalmente la razón principal que me orilló a realizar el presente trabajo fue la personalidad reconocida al Ejecutivo de la Unión tanto a nivel interno como externo, y la amplia gama de funciones y atribuciones que ejerce durante su encargo, además de las que se analizarán en adelante como parte fundamental de dicho trabajo.

## **I. DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES**

## I.- DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES

Tres son los autores que a través de la historia han desarrollado la teoría de la división de poderes y que en sus diferentes épocas han servido de modelo tanto para la forma de gobierno de sus países natales como para el gobierno de otros y para orientar el pensamiento de muchos de sus contemporáneos y el de un gran número de personas cuya labor primordial ha sido el estudio de las relaciones entre el Estado y los particulares y entre el propio Estado y los demás países del orbe.

Sin duda los pensadores a que me refiero son Aristóteles, Jhon Locke y Carlos Luis de Secondat barón de la Brede y de Montesquieu.

### I.1 ARISTOTELES (384-322 a de C.)

Este nuestro primer autor basa su teoría en lo siguiente: "Todo gobierno se compone de tres partes cuyo interés y conveniencia debe consultar el buen legislador..."(1) "Una de esas tres partes es la que se encarga de deliberar sobre los negocios públicos, otra ejerce las magistraturas, siendo preciso determinar cuáles son las que han de establecerse, cuál debe ser su autoridad especial y la manera en que se elige a los magistrados. La tercera es la

(1) Aristóteles, "La Política", Editorial Iberia, S.A. Barcelona, España 1975. pág. 220

que administra la justicia. La parte que delibera es la que decide con plena soberanía la guerra, la paz, las alianzas, la ruptura de los tratados, es la que hace las leyes, fiscaliza las cuentas del Estado y pronuncia las sentencias de muerte, destierro y confiscación".(2)

Para Aristóteles la parte deliberante es el verdadero soberano del Estado; afirma que las principales tareas del mismo son legislar, administrar y juzgar, y quien realiza esto son las partes arriba mencionadas a quienes define como órganos de magistratura, los deliberativos y los judiciales. Concluye ratificando el citado autor que es con base en la organización de los tres elementos del Estado como se define la organización del mismo, ya que los Estados no distinguen sino en razón de la organización diferente de sus tres elementos.

Como vemos es en pocas líneas en las que el sabio nativo de Grecia expone su teoría, la cual ha perdurado y tiene plena vigencia y aplicación en nuestros días.

## I.2 JOHN LOCKE (1632-1704)

Como ha quedado establecido, el pensamiento aristotélico perdura a través del tiempo y las culturas.

Fue hasta el siglo XVIII en que la teoría desarrollada por

(2) Aristóteles...op.cit. pág.220

el célebre pensador es retomada, aunque en forma menos clara, según los estudiosos de la materia, por John Locke. Este autor reconoce la existencia de tres poderes, a los cuáles denomina como legislativo, ejecutivo y federativo, que es el derecho de hacer la paz, la guerra y los tratados; los dos primeros deben ir siempre separados, en virtud de que la tentación de poner la mano en el poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas. Este autor no reconoce la existencia del Poder Judicial, su desempeño en todo caso se lo atribuye al Ejecutivo, quien a su vez asume la prerrogativa, a la cual define como la facultad discrecional de proteger los intereses privados y públicos. En cuanto al Legislativo, Locke lo identifica como el Poder Supremo: "...La ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del Poder Legislativo".(3)

Afirma éste pensador que en la formación de toda sociedad, el primer fin de los hombres debe ser el establecimiento del Poder Legislativo, como ley primera y fundamental de esa comunidad política, y que va a ser regida únicamente por la ley primera que es la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros, hasta donde lo permita el bien

(3) Locke John, "Ensayo sobre el Gobierno Civil"  
Ed. Aguilar, Madrid, España. 1980. pág. 100

público. Toda obediencia, incluso la que uno puede estar obligado a rendir por efecto de los lazos más solemnes, se apoya en último término en el Poder Supremo, y está regida por las leyes que él dicta.

John Locke consiguió, según Luis Rodríguez Aranda, "...el abandono de la vieja idea del derecho divino de los reyes y el definitivo triunfo del parlamento como legítimo representante del pueblo".(4)

Como puede apreciarse, para este personaje el Legislativo debe ser el Poder soberano de cada Estado, esta afirmación, según los autores se debe a que en la época turbulenta en que se desarrolló su vida, la de la Revolución Inglesa, imperaron las pasiones políticas, sociales y religiosas. Se trataba de derrocar el poder de los reyes, y Locke era enemigo del absolutismo. Se agrega además que: "Como la forma de gobierno depende de que se coloque el poder supremo que es el Legislativo, en unas y otras manos, la forma de gobierno del Estado dependerá de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes, porque es imposible concebir que un inferior dé órdenes a otro superior".(5)

Para Locke, el Legislativo no puede ser unipersonal, debe estar integrado por un grupo de personas, las cuales van a representar a la sociedad, ya que ésta es la que otorga la autoridad a dicho poder. No obstante lo anterior, ésa

(4) Locke, John ... op. cit. (ver introducción).

(Locke, John... op. cit. pág. 98

Institución también tiene ciertas limitaciones, a saber: - No es un Poder arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas.

- En virtud de ser un Poder sustentado por el acuerdo de cada uno de los miembros de la sociedad, no puede sobrepasar el poder que cada persona posee naturalmente.

- El Poder del legislador llega hasta donde lo hace el bien público de la sociedad.

- No puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados y arbitrarios, está, por el contrario obligado a dispensar la justicia y a señalar los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas, aplicadas por los jueces señalados y conocidos.

- No debe existir en el Estado un poder absoluto arbitrario o gobernar sin leyes fijas establecidas, en virtud de que con ésto se contravienen los intereses y finalidades de la sociedad y del gobierno.

Agrega John Locke que no se puede gobernar con leyes improvisadas o con decisiones imprevisibles, debe hacerse con base en ordenamientos aceptados y promulgados.

Además de lo mencionado sostiene nuestro autor que por ser el Legislativo el real representante del pueblo, no puede quitar a nadie lo que le corresponde, si no es con su consentimiento expreso, asimismo que el multicitado Poder no puede transmitir la facultad íntegra de legislar a otra

institución del Estado. Afirma además que es el Legislativo quien define la forma en que ha de emplearse la fuerza del Estado y sus miembros.

A pesar de las posibilidades que le concede al Legislativo dentro del gobierno de un país, el pensamiento de Locke se orienta en el sentido de que ese Poder puede disolverse una vez cumplido su propósito, ya que según él las leyes pueden elaborarse en corto tiempo, teniendo una vigencia sin límite, y que debe existir otro Poder que se encargue de la ejecución de dichas leyes.

El encargado de llevar a cabo la ejecución de las leyes lo es el Poder Ejecutivo al cual le atribuye dicha función al decir que es necesario que esté en constante ejercicio para vigilar la aplicación de las leyes establecidas. Recomienda a la vez que quien desempeñe la función ejecutiva dentro del gobierno participe activamente en la labor legislativa.

Otra función que le reconoce al Ejecutivo es la Prerrogativa, que consiste en la toma de las medidas pertinentes para solucionar situaciones no previstas en la legislación aprobada por el Legislativo, esas medidas las toma el titular del Ejecutivo mientras se integra el Legislativo para proveer en consecuencia.

Esa facultad, mientras se emplee "... en beneficio de la comunidad y se adapte a la misión y finalidades que tiene el gobierno, constituye una prerrogativa que nunca se pone

en tela de juicio"(6). Por consiguiente esta facultad que otorga la sociedad a sus gobernantes es "...para adoptar diferentes iniciativas en casos no previstos por la ley, mirando por el bien del pueblo y a reserva de la aprobación ulterior de este último"(7).

El tercer y último Poder que existe dentro de un Estado lo constituye el Federativo, que, como ya se dijo, se encarga de hacer la paz, la guerra y los tratados; además de lo anterior, constituye ligas y alianzas y lleva adelante todas las negociaciones del país que sea preciso realizar con las personas y comunidades políticas externas; dicho en otras palabras, el Federativo se encarga de la salvaguarda y seguridad de los intereses de la sociedad hacia el exterior. Locke señala que a pesar de ser distintos el Ejecutivo y el Federativo, generalmente se hallan en las manos de las mismas personas, pues de lo contrario "...La fuerza pública se hallaría colocada bajo mandos diferentes, lo cual acarrearía más pronto o más tarde desórdenes y desgracias"(8).

Se dice que este autor es el creador de las ideas modernas de gobierno y que además se le debe acreditar la idea de la necesidad de que los pueblos tengan una Constitución que limite los poderes del gobernante, y, con ello evitar la tiranía.

(6) Locke, John, op. cit. pág 124

(7) Locke, John op. cit. pág. 126

(8) Locke, John op. cit. pág. 112

Por último, resta decir que en la medida en que John Locke se inspiró en la Doctrina de Aristóteles, afirman los autores que el primero fue el precursor de las ideas de Montesquieu, de quien hablaremos a continuación.

### I.3 MONTESQUIEU (1689-1755)

A este autor nacido en Francia se le considera como el principal exponente de una idea sistemática y dogmática de la separación de poderes. Sus principios los deduce de las observaciones del sistema parlamentario inglés, del mecanismo de sus instituciones y de las ventajas que se derivan de su funcionamiento.

La doctrina de este autor parte de la idea de que todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de forma tal que no exista predominio de uno en especial. Afirma además que: "En cada Estado hay tres clases de poderes: la Potestad Legislativa, la Potestad Ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la Potestad de las cosas que dependen del derecho civil"(9). Mediante la primera el príncipe o magistrado hace las leyes o definitivas, y modifica o deroga las ya existentes. Mediante segunda, hace la paz o la guerra, envía y

(9)Montesquieu," El Espíritu de las Leyes", Editorial Porrúa, México, 1967. pág. 104.

recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por lo que respecta a la tercera, ésta se encarga de castigar los delitos y de juzgar las diferencias entre los particulares.

Traducido lo anterior a la actualidad, podemos ver que este autor reconoce la existencia dentro del Estado tres poderes con sus distintas atribuciones bien delimitadas cada uno.

Por lo que hace al legislativo, lo identifica como el representante del pueblo, en virtud de ser elegido por él, ya que la población no puede resolver sus problemas por sí sola, ni puede constituir ella misma. Montesquieu establece que el Legislativo lo deben integrar los representantes de las ciudades o localidades, ésto por tener un mejor conocimiento de las necesidades de la localidad en que habitan que los de otros lugares.

El Legislativo debe estar integrado por dos partes, una que salga de la masa del pueblo y otra que represente los intereses de los nobles; el cuerpo de nobles debe ser hereditario, ésto principalmente para conservar sus prerrogativas de clase.

Por otra parte, es de comentarse que dentro del Legislativo es la parte que representa al pueblo la que se encarga de la fijación de las contribuciones, puesto que de lo contrario, los nobles lo harían de acuerdo a sus elevados intereses.

El Poder en mención se debe reunir periódicamente,

convocado por el Ejecutivo, quien a la vez es el único que puede suspender sus deliberaciones. Todo esto de acuerdo con lo establecido por la ley. Con respecto al Ejecutivo, la principal facultad del Legislativo es examinar la forma en que se ejecutaron las leyes expedidas. No puede juzgar al Ejecutivo por sus actos.

Retomando la figura del Ejecutivo, éste es señalado por Montesquieu como el Supremo Poder dentro de un Estado y es ejercido por el monarca, si esto no pasara dicho Poder se depositaría en manos del Legislativo, uniendo ambos poderes, lo que, según el citado autor, acarrearía la desaparición de la libertad..

El Ejecutivo, además de la facultad de hacer la paz, la guerra y las facultades ya mencionadas, debe participar en la labor legislativa por su facultad de restricción o veto, que según Montesquieu, constituye también una forma de legislación.

Un aspecto importante de las ideas que sustenta el Barón de la Brede, es el de que no se pueden reunir el Legislativo y el Ejecutivo, en virtud de que pueden establecerse leyes tiránicas y ejecutarlas de forma igualmente tiránica; y es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Propone Montesquieu que para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por la organización de las funciones, el poder detenga al poder.

En cuanto al último Poder que forma el Estado, Montesquieu le atribuye la facultad de castigar los delitos y de dirimir las controversias entre los particulares. Los jueces deben ser de la misma condición de los juzgados.

El pensador en estudio considera prácticamente nulo al Poder Judicial puesto que éste es otorgado a un grupo de personas variable y porque los tribunales que se establecen lo hacen únicamente por el tiempo necesario, y porque además no es desempeñado por hombres de una clase o profesión definida.

No obstante lo anterior, considera que el Poder Judicial, para juzgar con propiedad, debe permanecer separado del Legislativo y del Ejecutivo. "Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos, como que el juez sería legislador"(10). Por otra parte, "...si no está separado del Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor"(11).

Vistas las funciones que Montesquieu les atribuye a los Poderes de un país, se concluye que para éste autor sería lo menos deseable, incluso la perdición de la sociedad, si el legislar, el ejecutar y el juzgar dependieran o quedaran a cargo de un solo hombre o de un grupo definido, el resultado sería la dictadura, el absolutismo, etc.

(10) Montesquieu, op. cit. pág. 104

(11) Montesquieu, op. cit. pág. 104

**II. LA DIVISION DE PODERES A TRAVES DE LAS  
CONSTITUCIONES MEXICANAS**

## II.- LA DIVISION DE PODERES A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

En este capitulo nos toca revisar la forma en que fue adoptada la idea de la división de poderes por los ordenamientos jurídicos nacionales que se realizaron de acuerdo con la forma de gobierno republicano y federalista. Tanto antes como después de la consumación de nuestra independencia de España en 1821, se trató de implantar leyes que no tuvieron una real aplicación.

Efectivamente, a través de la historia de México se ha conocido de leyes o constituciones que no entraron en vigencia por diferentes factores, dentro de los cuales se pueden mencionar como principales, la constante lucha por el poder y la falta de organización de los gobiernos en turno.

Los ordenamientos a que nos referimos son:

- La Constitución Española de 1812
- La Constitución de Apatzingán de 1814
- Las Leyes Constitucionales de 1836
- Las Bases Constitucionales de 1843

### II.1 LA CONSTITUCION DE 1824

La Constitución de 1824 fue publicada el 5 de octubre del mismo año bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La vigencia de esta Constitución llega hasta el año de 1835. Como no podía ser revisada sino a partir de 1830,

según lo dispuesto en la misma en el artículo 166, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826, se reservaron para aquél año; pero ni ésas ni las posteriores, la última de las cuales se propuso en 1935, fue votada por el Congreso.

De tal modo, puede decirse que la Constitución del 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

La elaboración de este importante documento se basó en el Acta Constitutiva de la Federación aprobada en el 31 de enero del mismo año.

Es con la Constitución de 1824 en donde por primera vez en la historia de nuestro país se menciona la forma de gobierno que actualmente tenemos; en su artículo 40. se decreta lo siguiente: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal". Además, también en ése ordenamiento es en el que se observa por primera vez la existencia de los tres Poderes de la Federación, es el artículo 60. el que lo consagra: "Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Cada uno de los Poderes mencionados aparecen con sus atribuciones bien definidas en el ordenamiento que estamos comentando; comienza citando al Legislativo a partir del Título III. A continuación veremos los principales

NOTA: Todo el articulado de las Constituciones de 1824 y de 1857, fue obtenido de: Tena Ramírez, Felipe " Leyes Fundamentales de México 1808-1973". Ed. Porrúa, México, 1973.

preceptos que señalan las funciones que el Constituyente de 1824 le adjudicó a dicha institución.

"Artículo 7. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso federal. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores."

"Artículo 8. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados".

No está de más asentar que es la población la que se encarga de la elección de los diputados. Un aspecto importante es el que contiene el artículo 11, el cual establece que: "Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado.

"Artículo 13. Se elegirá asimismo en cada Estado el número de diputados suplentes que corresponda, a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegue a dos. Los Estados que tuvieren menos de tres propietarios, elegirán un suplente".

"Artículo 19. Para ser diputado se requiere:

I. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos.

II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro.

Como comentario quiero decir que en el artículo anterior se cumple la sentencia de Montesquieu, quien asegura que los integrantes del legislativo deben ser originarios de la localidad por estar mejor informados acerca de las necesidades de sus ciudades natales.

El artículo 20 versa sobre la posibilidad de los extranjeros de obtener una diputación, si cumplan con lo siguiente: "...deberán tener, además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que le produzca mil pesos cada año".

"Artículo 23. No pueden ser diputados:

I. Los que están privados o suspensos de los derechos de ciudadano.

II. El presidente y vicepresidente de la federación.

III. Los individuos de la Corte Suprema de Justicia.

IV. Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías.

V. Los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación.

VI. Los gobernadores de los Estados o Territorios, los comandantes generales, los M. RR. arzobispos y RR. obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisoros y vicarios generales, los jueces de circuito, y los comisarios generales de hacienda y guerra, por los Estados o Territorios en que ejerzan su encargo y

ministerio.

Sin embargo, cualquiera de los personajes impedidos por el artículo anterior podían llegar a ocupar una diputación en el caso de haber concluido su gestión seis meses antes de la celebración de las elecciones.(Art.24).

En cuanto a la Cámara de Senadores, el artículo 25 citaba lo que sigue: "El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas , y renovados por mitad de dos en dos años".

El que era elegido senador, debía, además de cumplir con los requisitos para ser diputado, tener al tiempo de la elección treinta años cumplidos.(art.26).

Igualmente, quien estaba impedido para obtener una diputación, lo estaba para obtener el cargo de senador.

Por lo que respecta al Congreso General, la Constitución del 24 establece que "Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto" (artículo 47).

"Artículo 49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

I. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II. Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación.

III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en

lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución.

IV. Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley".

"Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

I. Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos. y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni Territorios de la federación.

IV. Admitir nuevos Estados a la unión federal, o

Territorios, incorporándolos en la nación.

V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

VI. Erigir los Territorios en Estados o agregarlos a los existentes.

VII. Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás Estados de la federación.

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas.

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.

XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XVI. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.

XVII. Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

XVIII. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales. y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Conceder o negar la entrada a tropas extranjeras en el territorio de la federación.

XXI. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.

XXII. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

XXIV. Conceder premios y recompensas a las corporaciones y personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.

XXV. Conceder amnistias o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.

XXVI. Establecer una regla general de naturalización.

XXVII. Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas.

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

XXX. Dar leyes y decretos para el arreglo de la división interior de los territorios.

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados".

Otro aspecto relevante en la Constitución de 1824 es el de

la formación de las leyes, las cuales las podían iniciar el legislativo en cualquiera de sus cámaras, el presidente de la República y las legislaturas de los Estados. En el artículo 51 se aprecia una vez más la influencia del pensamiento de Montesquieu, pues ése precepto señala que las iniciativas que traten de la fijación de contribuciones o impuestos solo pueden nacer en la cámara de diputados.

El segundo Poder a que se refiere el citado ordenamiento es el Ejecutivo, al que proclama como: "...el supremo poder ejecutivo de la federación se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"(art.74).

El Supremo Ordenamiento de 1824 contempla por primera y única vez en las leyes federales mexicanas la figura del vicepresidente, el cual cubre en su totalidad las funciones del presidente en caso de su incapacidad física o moral.

Los requisitos que se establecen para ser presidente o vicepresidente son el ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos a la elección y ser residente del país. Quien haya sido presidente de la República no lo puede volver a ser, sino a los cuatro años de haber cesado en ése cargo.

Las facultades que recaen al presidente de la República están comprendidas en el artículo 110; a continuación citaremos algunas de las más importantes.

"Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que

siguen:

I. Publicar circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general.

II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.

III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.

IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

V. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que disponen las leyes.

XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la fracción XII del artículo 50 .

XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos,

deberá preceder la aprobación del congreso general.

Por otra parte, las principales restricciones que se imponen al titular del Ejecutivo se contienen en el artículo 112: "Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

I. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso general, o acuerdo en sus recesos del consejo de gobierno, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes; y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno.

II. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponer pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente.

III. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa autorización del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

IV. El presidente no podrá impedir las elecciones y demás

actos que se expresan en la segunda parte del artículo 38.

V. El presidente, y lo mismo el vicepresidente, no podrá, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo y un año después".

Como un breve paréntesis, diré que el Consejo de Gobierno citado en varios de los artículos anteriores, cubría las funciones de lo que actualmente se denomina como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ya que entraba en actividad en los recesos de las Cámaras, y además tenía bien delimitadas sus atribuciones en el artículo 116.

En lo que respecta al Poder Judicial visto por el constituyente de 1824, es en el artículo 123 de esa Carta Magna en donde se se menciona que "El poder judicial de la federación residirá en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito".

La composición de la Suprema Corte de Justicia era de once ministros distribuidos en tres Salas, y un fiscal; el Congreso General tenía la facultad de aumentar o disminuir el número de ministros de acuerdo a su juicio. Por otra parte, los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte eran: "...estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los Estados; tener la edad de treinta y cinco años cumplidos; ser ciudadano natural de la República, o nacido en cualquiera parte de la América que antes de 1810 dependía de la España, y que se ha separado

de ella, con tal de que tenga vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República"(ART.125).

Además de ser designados por las legislaturas de los Estados, los miembros de la Suprema Corte de Justicia desempeñaban su cargo de forma perpetua, y su para su reemplazo las propias legislaturas se encargaban de ello previo aviso del gobierno.

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia quedaron estipuladas como a continuación se describe.

"Artículo 137. Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

III. Consultar sobre paso o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en asuntos contenciosos.

IV. Dirimir las controversias que se susciten entre los

tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.

V. Conocer:

Primero. De las causas que se promuevan al presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

Tercero. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.

Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley".

## II.2 LA CONSTITUCION DE 1857

Como se comentó líneas arriba, la Constitución de 1824

estuvo vigente en su primera etapa hasta 1835, año en que se establece en nuestro país el sistema de gobierno centralista.

Es en este periodo de la historia de México en el que se dan una cantidad de hechos, los cuales contribuyen a modificar el rumbo de la misma, acontecimientos como las múltiples ocasiones en que Santa Anna ocupa la presidencia de la República; la invasión norteamericana de 1847; la pérdida de gran parte del territorio nacional mediante los Tratados de Guadalupe Hidalgo, firmado en el año de 1848, las rebeliones internas en la búsqueda del poder, el restablecimiento de la Constitución de 1824 en 1846, etc.

Después de todo ese desorden reinante y de la visible falta de autoridad por parte del gobierno, y de acuerdo al Plan de Ayutla, de 1854, Juan Alvarez publica la convocatoria para la reunión del Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855. La mencionada reunión se verificó a partir del 17 de febrero de 1856, iniciando sus trabajos al día siguiente bajo la presidencia de don Ponciano Arriaga.

Casi un año duraron los debates, para que al fin el 5 de febrero de 1857 fuera jurada primero por el Congreso y después por Ignacio Comonfort que era el primer mandatario en ese entonces. Esta Constitución fue finalmente publicada el 11 de marzo del mismo año.

En cuanto a la división de poderes contemplada por ese ordenamiento, se observa que es igual a la concebida por

la anterior Constitución Federal.

El Constituyente de 1857 establece por primera vez que no se pueden reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, además de que el Legislativo tampoco puede desempeñarse por un solo individuo.

Ya que se menciona al Poder Legislativo, diremos que es en el artículo 51 en donde se le define: "Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Al igual que como lo estipula la Constitución de 1824, para la elección de diputados se siguen diferentes criterios, observándose que el Congreso General solo está compuesto por diputados.

Para ser diputado se requería: "...ser mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinte y cinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular"(art.56).

El puesto de diputado se desempeña a lo largo de dos años, además de no compartirse con ningún otro cargo público en el que se obtenga un sueldo.

El Congreso se reunía dos veces por año, el primer período de sesiones era del 16 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo del 10. de abril al 31 de mayo. Es de

mencionarse que el Senado se suprimió por el Constituyente de 1857.

A la apertura de sesiones del Congreso debía acudir el presidente de la República, quien informaba de la situación del país, contestando el primero en forma general.

Las facultades del congreso se contienen en el siguiente "Artículo 72. El congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados ó Territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación.

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Dirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V. Para cambiar la residencia de los poderes de la federación.

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos o cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y postas y correos.

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XXIV. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XXV. Para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.

XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los

poderes de la Unión."

Igual tratamiento que en 1824 recibe el Ejecutivo por el Constituyente de 1857, así lo proclama el artículo 75: "Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."

El cargo de presidente se desempeña por cuatro años, debiendo cubrir la persona elegida los siguientes requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento.
- Estar en ejercicio de sus derechos.
- Tener treinta y cinco años cumplidos a la fecha de la elección.
- No pertenecer al estado eclesiástico.
- Residir en el país al tiempo de verificarse las elecciones.

Es preciso hacer la observación de que en caso de ausencia temporal, o en caso de no estar realizada o publicada la elección del presidente para el día de la toma del poder, el constituyente de 1857 determinó que el presidente anterior deja el cargo, ocupándolo interinamente el presidente de la Suprema Corte de Justicia. (arts. 80 y 82). El artículo 85 de la Constitución de 1857 establece que "Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de

la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.

IV. Nombrar con aprobación del congreso, los coronales y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados-Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión.

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.

XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de tribunales federales".

Por otra parte, el Constituyente del '57 habla también del Poder Judicial, y al igual que el ordenamiento anterior, lo ubica en tercer término en la Constitución creada por el mismo.

El mencionado poder se deposita para su ejercicio "... en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito".(art.90). Asimismo, se estableció que los componentes de la Suprema Corte de Justicia desempeñan su cargo por seis años.

Podían ser ministros de la Suprema Corte los instruidos en el Derecho, haber cumplido treinta y cinco años, y ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

Un hecho sobresaliente es el de que se sujeta a elección popular el cargo de ministro de la Suprema Corte, y se ejerce a lo largo de seis años. Resulta importante mencionar que únicamente el Congreso podía calificar las faltas cometidas por cualquiera de los ministros que pudieran ocasionar su renuncia, y sólo el mismo Congreso tomaba conocimiento de ése hecho, o en su defecto la Diputación Permanente.

En cuanto a las funciones del Poder Judicial, éstas se comprenden en el "Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil o criminal, que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules."

Entre la Constitución de 1857 y la de 1917 hubo una etapa que fue sumamente trascendental en la historia de México, me refiero a la época de predominio y aplicación de las

ideas de Don Benito Juárez.

La influencia del pensamiento juarista se hace patente desde el periodo presidencial de Juan Alvarez, cuando el Benemérito ocupaba el cargo de Ministro de Justicia. En ese lapso Juárez redactó la Ley sobre Administración de Justicia, la cual pugnaba por suprimir los fueros eclesiástico y militar en materia civil.

El maestro Jorge Sayeg reproduce las palabras de Juárez acerca de la citada Ley: "...Imperfecta como era esta ley, se recibió con grande entusiasmo por el Partido Progresista: fue la chispa que produjo el incendio de la Reforma que más adelante consumió el carcomido edificio de los abusos y preocupaciones; fue, en fin, el cartel de desafío que se arrojó a las clases privilegiadas y que el Gral. Comonfort y todos los demás, que por falta de convicciones de los principios de la revolución, o por conveniencias personales, querían detener el curso de aquella transigiendo con las exigencias del pasado, fueron obligados a sostener arrastrados a su pesar por el brazo omnipotente de la opinión pública..."(12).

La Ley Juárez, como también se le conoció fue "...un paso trascendental en materia de igualdad, no obstante que en su artículo 42 ( constaba de 81), tan sólo parcialmente se refería, en estos términos, a la supresión de los fueros eclesiástico y militar: "42.- Se suprimen los tribunales

(12) Sayeg Heló, Jorge, "El Constitucionalismo Social Mexicano" Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C. 1972. pp. 38-39.

especiales, con excepción de los de los eclesiásticos y los militares. Los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregla ese punto. Los tribunales militares cesarán también de conocer de los negocios civiles y conocerán tan sólo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Las disposiciones que comprende este artículo, son generales para toda la República y los Estados no podrán variarlas ni modificarlas"(13).

La mencionada ley, aprobada el 22 de abril de 1856, fue, como lo anota el maestro Sayeg, el punto de partida del gran cambio histórico de México.

Sin embargo, la etapa más notable en que prevalece el pensamiento juarista, fue con la de la expedición de las Leyes de Reforma, tanto durante su interinato como su mandato como presidente de la República.

Entre el caos que reinaba en nuestro país, debido a la persistente lucha por el poder librada entre liberales y conservadores, lo que dio origen a la llamada Guerra de Tres Años, (1858-1860), y al abandono de la capital por Parte del Benemérito y su gabinete hacia varios puntos de la República, hasta estacionarse en Veracruz, en donde establece su gobierno provisional y dicta las Leyes de Reforma.

(13) Sayeg Heló, Jorge, op. cit. pág.39

De acuerdo con lo estipulado en el Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación del 7 de julio de 1859, la reforma proponía: "En primer lugar, para poner un término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del clero está fomentando hace tanto tiempo en la nación, por sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, y desarmar de una vez a esta clase, de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio cree indispensable:

1o.- Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.

2o.- Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.

3o.- Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esta naturaleza.

4o.- Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes que cada una haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.

5o.- Declarar que han sido y son propiedad de la nación

todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de deuda pública y de capitalización de empleos.

60.- Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga la autoridad civil."(14).

Como se ve la acción planeada por el gobierno juarista no ataca directamente a la religión católica, sino a sus dirigentes de la iglesia, a la que se consideraba una de las rémoras para el establecimiento de la paz pública.

Las Leyes de Reforma fueron las siguientes:

- Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, del 12 de julio de 1859.
- Ley de Matrimonio Civil, del 23 de julio de 1859.
- Ley sobre el Estado Civil de las Personas, del 28 de julio de 1859.

(14). Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1973. Ed. Porrúa, México, 1973. pp. 635-636.

- Decreto que declara que cesa toda intervención del Clero en los cementerios y camposantos, del 31 de julio de 1859.
- Decreto del Gobierno que declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia, del 11 de agosto de 1859.
- Ley sobre libertad de cultos, del 4 de diciembre de 1860.
- Decreto del Gobierno por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861.
- Decreto del Gobierno por el que se extinguen en toda la República las comunidades religiosas, del 26 de febrero de 1863.

Por todo lo anterior, concluyo que la etapa juarista, a partir de la Ley sobre Administración de Justicia del 23 de noviembre de 1855, coadyuvo para lograr, en esa época tan turbulenta de la historia nacional, por una parte, la consolidación de la nacionalidad mexicana, y por otra constituye el antecedente histórico más notable del empleo de las facultades legislativas del Ejecutivo mexicano.

### II.3 LA CONSTITUCION DE 1917

Después de haber visto la forma de la organización de las funciones del gobierno planteadas por las dos constituciones federales que tuvieron aplicación en nuestro país, pasaremos a observar como se dividen dichas funciones de acuerdo al texto de la Carta Magna del 5 de febrero de 1917. No está de más establecer que la situación que imperó desde el estallido de la Revolución en 1910, a causa

principalmente de la dictadura de Porfirio Díaz era similar a la reinante en el siglo pasado.

"La situación social, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del XX originó la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios, en lugar de explotar la tierra, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. Las desigualdades entre las clases sociales eran cada vez más profundas. La Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre, y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia, empuñó las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX".(15)

"Resultado de esa lucha fue la constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, que sí recogió lo mejor de la tradición nacional, combinó el individualismo con nuevas ideas sociales, consignando en su texto la primera declaración de derechos sociales de la historia".(16)

Nuestra actual Carta Magna continúa observando la división de poderes como forma de desempeño de las funciones del gobierno; respecto al tema que nos ocupa, podemos ver que

en algunos aspectos, el constituyente de Querétaro recoge

(15) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria "Mexicanos: Esta es tu Constitución". Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1984. pág. 6

(16) Rabasa, Emilio O. op. cit. pág. 7

ideas ya planteadas por sus homólogos de 1824 y 1857, a la vez que en otros establece serias diferencias, las cuales se dan, según mi criterio, por las distintas condiciones y épocas en que se creó cada uno de los ordenamientos.

Uno de los aspectos más relevantes que retoma la Constitución en cuestión es el de el reconocimiento de la Cámara de Senadores como miembro del Congreso, institución ya existente en 1824 e ignorada en 1857, tal como ya se comentó.

Resultaría excesivo aquí, señalar las facultades de que están investidos tanto el Poder Legislativo como el Judicial; si acaso, se me antoja preciso observar que en la actualidad es el primer mandatario quien nombra al presidente de la Suprema Corte de Justicia, además de señalar que la mayoría de los integrantes del Congreso pertenecen al mismo partido político en el que alguna vez militó el presidente, hecho que influye en gran parte en el desenvolvimiento de las funciones del gobierno.

Sin embargo, el punto que más nos interesa, y que además es uno de nuestros objetivos, es el de dejar sentado que en las tres Constituciones que hemos visto, la figura del presidente es la que se instituye como la máxima en la esfera del gobierno de la República; incluso tanto en la segunda Constitución federal como en la actual se repite lo siguiente: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se

denominará << Presidente de los Estados Unidos Mexicanos>>." (Artículos 75 y 80 de las Constituciones de 1857 y 1917 respectivamente).

### II.3.1 EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL

En la Constitución de 1917 es el artículo 49 en donde se postula la división de poderes como forma de distribución de las funciones del gobierno. Señala Emilio O. Rabasa que "La división de funciones es característica de lo que se denomina estado de derecho, el estado constitucional, o sea, aquella forma de estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y nunca el derecho a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas, ya que esa conducta origina la dictadura".(17)

El texto original del mencionado artículo decía como sigue: "Artículo 49. El Supremo Poder Ejecutivo 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".

El artículo de referencia ha sufrido reformas en su texto, adicionándose en dos ocasiones, mismas que han servido

(17) Rabasa, Emilio op. cit. pág. 169.

tanto para realizar como para limitar las funciones del presidente de la República. La primera reforma que sufrió el artículo de referencia, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Agosto de 1938, año en que se agregó a nuestro precepto "... en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Posteriormente se publicó el 28 de Marzo de 1951 la segunda y última reforma, misma que sentencia lo siguiente: "En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Omito hacer comentarios acerca del texto de los artículos citados por este precepto, ya que su tratamieneto forma parte de capítulos subsecuentes, aunque sí considero necesario aclarar que, como lo menciono líneas arriba, se limitan las funciones del Ejecutivo, pero también que la redacción de este artículo sirve de plataforma para justificar su intervención en las situaciones que se verán más adelante.

### **III.LA PARTICIPACION DEL EJECUTIVO EN LA LABOR LEGISLATIVA**

### III.- LA PARTICIPACION DEL EJECUTIVO EN LA LABOR LEGISLATIVA

En el presente capítulo, al revisar la participación del presidente de la República en la iniciativa, el veto, la publicación y la ejecución de las leyes, estaremos observando la manera en que desde las etapas del proceso legislativo, el titular del Ejecutivo emplea su influencia incluso sobre el mismo Poder instituido para el efecto.

#### III.1 EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION ACTUAL

El texto del artículo 71 constitucional no ha sufrido ninguna variación desde la iniciación de la vigencia de nuestra Carta Magna el 10. de mayo de 1917; prescribe ya la facultad de iniciar las leyes al Ejecutivo de la Unión, el cual es punto que más nos interesa de este precepto: "Artículo 71. El derecho de iniciar las leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República..." La facultad de que hace uso el titular del Ejecutivo, la tenía igualmente conferida por los ordenamientos federales de 1824 y 1857, y estaba contenida en los artículos 52 y 65 respectivamente.

#### III.2 LA INICIATIVA

La iniciativa es la facultad de presentar proyectos de ley ante las cámaras del Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por el Ejecutivo como ordenamientos jurídicos

incorporados al derecho positivo.

Según Lanz Duret, la intervención del Ejecutivo en este punto, lo "...pone a éste en estrecha relación con las Cámaras, dándole oportunidad de contribuir con su experiencia y con los datos e informaciones que suministren los diversos departamentos administrativos para obtener una buena legislación".(18) Agrega además el citado autor que "El ejecutivo inicia la mayor parte de nuestras leyes -puede decirse que más del ochenta por ciento de la legislación procede de la administración pública-, y esto es posible y conveniente, porque, sin género de duda, los departamentos administrativos que ayudan en sus labores al Jefe del Estado están mejor preparados técnicamente y más ampliamente documentados que, en general, puede estarlo cualquier miembro del Congreso..."(19)

La justificación, pues de la intervención del presidente en esta parte del proceso legislativo se da si se observa que es dicho funcionario, quien por virtud de su diario contacto, por medio de sus múltiples dependencias, con la realidad del país, y por ello conocer sus problemas y necesidades prioritarios, se convierte en el más apto para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto

(18) Lanz Duret, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. C.E.C.S.A., México, 1984. pág 152.

(19) Lanz Duret, Miguel, op. cit. pág 152.

de resolverlos y satisfacerlas.

Otro aspecto en el que se podría fundar la anterior apreciación es el de que en virtud de no formar parte del Congreso, sus proyectos son realizados desde un punto de vista objetivos, dado que no están basados en la demagogia que contienen los discursos provenientes de los candidatos a diputados o senadores.

Según Burgoa, la iniciativa presidencial siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa para con los órganos encargados de su expedición.

Para Daniel Moreno esta facultad ha servido "...para darle una mayor fortaleza al Poder Ejecutivo, ya que la abdicación de funciones por parte del Legislativo, ha determinado, en la práctica, que sea el propio presidente quien realice las funciones legislativas".(20)

Continúa Moreno diciendo que "Es sabido que existe una serie de comisiones, dependencias de tipo administrativo, que son los cuerpos que elaboran estas leyes, las que obsecuentemente son aprobadas por las cámaras".(21)

Por último, es necesario hacer notar que no todo proyecto de ley culminará siendo aprobado, ésto se comprueba al analizar el siguiente aspecto de la participación de nuestro Ejecutivo en la confección de las leyes.

(20) Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Pax-México, México, 1985. pág. 405.

(21) Moreno, Daniel, op. cit. pág. 405.

### III.3 EL VETO

Aunque en nuestra Constitución no encontramos una clara definición de esta figura y etapa a la vez del proceso legislativo, podemos decir que el veto es la negativa del Ejecutivo a promulgar un proyecto de ley aprobado por el Congreso de la Unión. Esa negativa es una facultad que ostenta el Ejecutivo y se encuentra plasmada en los incisos B y C del artículo 72 constitucional.

#### III.3.1 EL ARTICULO 72 INCISO B)

Como ya se dijo, la figura del veto está prevista por el "Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto...

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido..."

El veto puede ser parcial, es decir, puede recaer sobre una parte o sección del proyecto de ley o sobre el proyecto en general; prácticamente se puede decir que consiste en el acto de regresar, por parte del Ejecutivo, con ciertas observaciones a la cámara de origen ( de la que surgió la iniciativa ), y después a la revisora.

Es importante resaltar que el veto, aún cuando sea para todo el proyecto, no surte efectos de suspensión

definitiva, tal como se verá más adelante.

Para Jorge Carpizo los fines del veto son los siguientes:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo".(22)

La facultad de veto tiene su limitante en el mismo artículo 72; en su inciso J) se enuncia lo siguiente: "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".

Otras limitantes se observan en el artículo 70, párrafos 2o. y 4o.: "Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley...Párrafo 2o. El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

(22) Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Siglo Veintiuno Editores, México, 1983. pág. 85.

Párrafo 4o. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia."

Es preciso dejar en claro que el privilegio del veto no despoja al Congreso de sus facultades, puesto que es una prerrogativa de impedir, aunque sí hace más poderoso al Ejecutivo frente a los demás poderes.

Por último, debemos agregar que si bien es cierto que con la iniciativa de ley el primer mandatario demuestra su capacidad de cooperación para con el Legislativo, con el veto se hace patente su superioridad.

#### III.4 LA PUBLICACION

El titular del Ejecutivo no siempre hace uso de su facultad de veto; sin embargo, cuando un proyecto de ley regresado por el mencionado Poder al Congreso de la Unión con las observaciones pertinentes para su revisión y discusión, una vez que ha pasado por la cámara de origen y posteriormente a la revisora, siendo aprobado por las dos terceras partes de los presentes por lo menos, el presidente de la República tiene la obligación de proceder a publicar con carácter de ley dicho proyecto.

La publicación de la ley se realiza en el Diario Oficial de la Federación.

##### III.4.1 EL ARTICULO 89 FRACCION I

El artículo 89 constitucional dice en su texto: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las

siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

Esta primera fracción contiene varias facultades de que está investido el primer mandatario; pero lo que nos interesa por el momento es el análisis de la parte inicial de la citada fracción.

En este punto se me antoja prudente hacer una diferenciación entre los términos "promulgar" y "publicar". Aún cuando en nuestro máximo ordenamiento se toman ambas palabras como sinónimos, la promulgación es, según el diccionario, la publicación en forma solemne de algo.

Abundando en esta diferenciación, la cual es causa de polémica en la doctrina mexicana, estoy de acuerdo con lo apuntado por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero los cuales asientan que "La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla después de haber sido publicada..."(23)

La discusión en la doctrina mexicana no llega a buen término, sólo en la afirmación de que la publicación o promulgación como se quiera tratar, es una obligación del presidente.

En algunos casos se empeñan en señalar como inútil el tratar de diferenciar ambos términos, mientras que en otros

(23) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, op. cit. pág. 248.

aseguran que debe haber promulgación, con lo cual se ordena la publicación e inicio de la observancia de una ley o decreto. Acerca de lo primero podemos mencionar a los maestros Carpizo y Burgoa quienes aseveran que sobra hacer una distinción de estos conceptos, dado que -como ya se dijo-, en la Constitución son usados como sinónimos.

Por otra parte, señalan que si se diferenciaban en su significado, existiría el peligro de que el presidente, en un momento dado podría negarse a la promulgación de los proyectos aprobados o ratificados por el Congreso, aún después de haber sido sancionados con el veto presidencial. La segunda corriente, encabezada por el maestro Tena Ramírez, sostiene que para que una ley pueda publicarse, debe antes efectuarse su promulgación, pues "...La ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia...".(24) Agrega además el citado autor que "La publicación es pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos".(25).

Quiero agregar que de acuerdo con lo estipulado por el artículo 89 y en forma particular por la fracción en

(24) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1981. pp. 455-456.

(25) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pág. 456.

análisis, el Ejecutivo no puede negarse a promulgar y por lo tanto a publicar los proyectos aprobados por el Congreso; la negativa a promulgar constituye en sí una violación a la Constitución, tal como lo establece el artículo 87 de la misma: "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, protestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: <<Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República, que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande>>.

Sin embargo, debo decir que en caso de presentarse un caso de esta naturaleza, al presidente no se le puede juzgar, tal como lo estipula el párrafo 2o. del artículo 108 de nuestro máximo documento: "Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades...Párrafo 2o. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común..."

Por otra parte, acerca de lo que es propiamente la publicación de las leyes y su inicio de vigencia, se encuentra señalado por los artículos tercero y cuarto del Código Civil para el Distrito Federal:

"Art. 30. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

"Art. 40. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior".

Por último, solo me resta agregar que la publicación de las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, es más una obligación que una facultad que recae en la persona del presidente de la República, y debe aparecer en el texto constitucional.

### III.5 LA EJECUCION

El último aspecto en que se aprecia la participación del Ejecutivo dentro del proceso legislativo es en el de la ejecución de las leyes, esta acción está regulada por el ya citado artículo 89 constitucional, en el que se encuentra señalada como obligación y facultad a la vez.

La ejecución de una ley es la actividad orientada a dar efectividad y realización en la práctica a la norma

legislativa aprobada por el Congreso.

### III.5.1 EL ARTICULO 89 FRACCION I

Además de ser la parte última en que el presidente de la República participa en la formación de las leyes, es este también el punto en que concluye el proceso legislativo.

El primer mandatario tiene la obligación de "...ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,..."

La ejecución de las leyes, al igual que la promulgación ha dado origen a controversias dentro de la doctrina constitucional mexicana.

El maestro Jorge Carpizo considera esta función presidencial como la actividad que dió pie a la denominación del Poder que nos ocupa, el Ejecutivo.

Por su parte, otros pensadores, encabezados por Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga comparten la opinión de que la ejecución de las leyes no es sino una forma de llevar a cabo la administración pública por parte del primer representante de la Nación.

De acuerdo con lo anterior, resulta importante establecer diferencias entre la simple ejecución de una ley y la Ejecución como función constitucional propia del presidente, que es toda actividad que se encuentra basada en la existencia de una disposición legal. En este caso se puede encuadrar a toda la Administración Pública Federal, en virtud de que su desempeño se regula principalmente por nuestra Constitución.

Una definición más amplia nos la brinda Tena Ramírez quien afirma que la ejecución de la ley aprobada por el Legislativo "...consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos, la ley del Congreso. Esos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley".(26)

En este último eslabón del proceso de elaboración de las leyes surge otro problema, planteado éste por Jorge Carpizo, y versa sobre la posibilidad de que para ordenar su ejecución el presidente de la República pueda juzgar sobre la constitucionalidad, inconstitucionalidad o violación de nuestro máximo ordenamiento, en las leyes aprobadas por el Congreso.

A mi manera de ver, esa posibilidad es nula, en virtud de los siguientes factores:

- 1.- Como ya se vió, la mayoría de las iniciativas de ley parten del propio Ejecutivo.
- 2.- En su oportunidad, el primer mandatario puede vetar los proyectos iniciados por el Congreso.
- 3.- El presidente carece de la facultad para juzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los proyectos aprobados por ambas cámaras del Congreso.

(26) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pág. 458.

4.- La negativa a ordenar la ejecución de las leyes constituye una violación a la Constitución, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 87 y por el mismo precepto número 89.

Considero prudente agregar algo sobre el punto 3o. arriba mencionado; la Suprema Corte de Justicia de la Nación sigue estos criterios para calificar la constitucionalidad de una ley:

- "Si una ley es inconstitucional, no debe tener efectos en beneficio del quejoso". Tesis jurisprudencial no. 267.

- "Sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de una ley, sin que sea obstáculo para una autoridad administrativa el interpretar ésta para aplicarla". Ejecutoria, tomo 39, página. 1147.

- "La inconstitucionalidad de una ley emana de la pugna entre ella y algún precepto constitucional y no de la falta de disposición expresa". Ejecutoria, tomo 29 página 1611.

- "Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación pueden decidir si la ley que apoya los actos impugnados es o no constitucional". Ejecutoria. tomo 72 página 2570.

- "Sólo dentro del juicio constitucional de competencia exclusiva del Poder Judicial Federal, se debe, necesariamente, a petición de parte, destruir los efectos de una ley inconstitucional". Ejecutoria, tomo 91 página 1631.

#### **IV. LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO**

#### IV.- LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO

Con este capítulo entro de lleno a la revisión y análisis de las facultades de que está investido el presidente de la República para legislar, luego también al conocimiento de gran parte de las actividades tanto del propio Ejecutivo como de lo que es la Administración Pública Federal en su conjunto.

A lo largo de este trabajo, hemos visto cómo, en forma paulatina, se le ha ido reconociendo al primer mandatario de nuestro país la personalidad que lo identifica como lo que es: un Ejecutivo poderoso.

Lo anterior empieza a tomar fuerza principalmente desde la legislación de la Constitución Federal de 1824, pasando por la de 1857, hasta llegar a nuestra Carta Magna vigente.

Por lo menos en la América Latina es difícil encontrar, aún en los regímenes militares que se han instaurado, un Poder Ejecutivo con tanta influencia al interior de su país, como con el reconocimiento internacional a su figura.

En México, tanto el Poder Legislativo como el Judicial, a pesar de la división de Poderes postulada por la Constitución General, están de alguna forma bajo la jurisdicción del primer mandatario, esto es totalmente comprobable en la práctica de la administración pública mexicana por lo siguiente:

- El presidente en funciones es o fue miembro del Partido

Revolucionario Institucional, institución en la que milita la mayoría de los integrantes del Congreso de la Unión.

- El propio personaje es quien puede "Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia...", (Art.89 fracc:XVIII), ésto aún cuando la aprobación de los nombramientos esté sujeta a la aprobación del Senado de la República.

Es indudable que en virtud del ejercicio de las funciones que más adelante desglosaremos, además de otras tantas que no son materia del presente trabajo, se deriva la denominación de "Monarca Sexenal" al presidente de la República.

Las facultades que para legislar tiene el primer mandatario de nuestro país las he dividido en dos grupos de acuerdo a su texto, a saber: las de legislación de emergencia y las que denomino como de legislación normal.

En el primer grupo se encuentran las facultades contenidas en los artículos 29 y 73 fracción XVI constitucionales.

Y en el segundo grupo están las estipuladas por las fracciones I y X del artículo 89 y la contenida en el párrafo 2o. del artículo 131 de nuestra Carta Magna.

Es importante hacer notar que el empleo de las facultades para legislar constituye una buena parte de las funciones del presidente de la República durante el tiempo de su mandato.

#### IV.1 LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

Nos encontramos con la primera de las facultades de que puede hacer uso el Ejecutivo de la Unión, la cual se encuentra en el bloque que he señalado como de emergencia, las causas que originan su uso y las consecuencias que ello acarreen son contempladas por el artículo que a continuación revisaremos.

##### IV.1.1 EL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las

acuerde".

El presente precepto se había conservado sin modificación hasta 1981, ya que el 21 de abril de ese año se publicó su única reforma, en la que se omitió mencionar la existencia del "...Consejo de Ministros...", ya que ello implicaba darle un matiz de parlamentarismo a nuestro régimen de gobierno.

Como podemos ver, esta facultad del Ejecutivo está sujeta a varias situaciones:

- Que sea en caso de invasiones.
- En casos de perturbación grave de la paz pública.
- En casos en que la sociedad se encuentre en grave peligro o conflicto.

Por otro lado el uso de la mencionada facultad produce los efectos siguientes:

- Suspensión de las garantías individuales.
- La suspensión puede ser en todo el país o en un lugar determinado y por un tiempo limitado.
- Dicha suspensión no se puede contraer a un solo individuo.

Son dos factores los que sobresalen de este artículo; la actividad del Ejecutivo queda circunscrita por las condiciones y efectos que produce; el presidente no puede excederse de lo establecido para el efecto en este precepto. El otro aspecto que es a mi juicio importante en esta facultad, es que el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente es quien aparece como otorgante de la

prerrogativa para hacer frente a las situaciones referidas, esto constituye aunque sea por el tiempo que dura la emergencia, aparente sujeción del Ejecutivo al Congreso.

El período más famoso de la historia de nuestro país en el que el presidente de la República hizo uso de esta facultad lo es sin duda el de la II Guerra Mundial, particularmente con el decreto del 10. de junio de 1942 por el que se declara la guerra a las potencias del Eje.

Durante ese tiempo de suspensión de las garantías individuales, en virtud del estado de guerra imperante, el Ejecutivo, haciendo uso de la mencionada facultad, promulgó el 13 de junio de 1942, la Ley de Prevenciones Generales.

Sin embargo, a pesar de que el presidente en funciones de esa época, el general Manuel Avila Camacho "...expidió una serie de leyes que no tenían nada que ver con la emergencia, tales como la Ley de la Lotería Nacional, los decretos que crearon el Colegio Nacional, el Hospital Infantil, el Instituto de Cardiología, etc".(27)

El problema no concluye con la legislación arriba citada, lo cual constituye en sí, a mi parecer, una violación a la nuestro máximo ordenamiento. Lo que cooperó para hacer más anormal la situación, es el hecho de que el 28 de septiembre de 1945 el Congreso de la Unión ratificó la totalidad de la legislación expedida por el primer

(27) Carpizo, Jorge, op. cit. pág. 103.

mandatario en el lapso de referencia, incorporándola a la vida normativa de nuestro país, siendo que de acuerdo al multicitado artículo 29, debieron quedar sin efecto una vez que concluyó el estado de emergencia, ésto en virtud de que en nuestra Constitución no existe un precepto que indique que es facultad u obligación del Congreso el ratificar leyes expedidas por el Ejecutivo en una situación similar.

#### IV.2 LAS MEDIDAS DE SALUBRIDAD

La segunda facultad presidencial de las ubicadas en el grupo de las de ejercicio en caso de emergencia, es la que versa acerca de la intervención del titular del Ejecutivo en los casos en que la salud de los habitantes, ya sea de la República en general, o de un lugar específico pudiera ser afectada por epidemias, enfermedades, o por la contaminación ambiental, debido a la concentración de la población en las grandes ciudades, factor que de un tiempo a la fecha es considerado como una de las principales causas de afectación a la vida humana y de su entorno mundial.

Nuestro país es tratado como ejemplo de esta alarmante situación, y muy particularmente la ciudad de México, en la que a diario se aprecia el crecimiento poblacional por la inmigración del campo a la capital del país; además de lo anterior, el gran número de automóviles que circulan a diario por la misma y la cantidad de industrias ubicadas

tanto dentro como alrededor de esta gigantesca urbe.

#### IV.2.1 EL ARTICULO 73 FRACCION XVI

Como ya se dijo líneas arriba, el presidente de la República tiene facultad de intervenir mediante la creación de ordenamientos que tiendan a proteger a la población en situaciones de peligro grave de salud de la misma.

Sin embargo esta prerrogativa se encuadra en el artículo 73 constitucional como facultad del Congreso.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2a. En el caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas e indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades

administrativas del país, y

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan..."

En esta fracción, que enmarca la presente facultad legislativa de la más alta autoridad ejecutiva del país, aprecio varias situaciones dignas de abordar.

La diferencia entre la redacción actual de la citada fracción y la original no afecta en nada, a mi juicio, en su interpretación, sino que la reforma hecha en la base 4a. el 6 de julio de 1971, sirve para hacer patente el problema actual de la contaminación ambiental.

Por otra parte, en mi opinión, la base 2a. está en contraposición con la 1a., ya que al ser el presidente de la República la máxima autoridad ejecutiva del Consejo de Salubridad, es improbable que el encargado del Departamento de Salubridad pueda dictar las medidas necesarias para afrontar la situación que menciona la fracción en análisis, esto por cuestión de jerarquía.

Lo anterior lo confirma el contenido textual de la base 3a. en la que se establece que será ejecutiva la autoridad sanitaria y que las disposiciones por ella dictadas deben ser acatadas por las demás autoridades administrativas del

país; en este caso el Departamento de Salubridad Pública referido fue, en su momento, y hasta 1943, una unidad administrativa dependiente directamente del Ejecutivo que es quien ostenta realmente la facultad de legislar.

Acerca de la última base, podemos decir que en vista de la situación tan difícil que se vive en las grandes ciudades, y en especial el Distrito Federal, por la contaminación ambiental, situación que se presenta igualmente en los litorales, los bosques y las aguas del país en general, el Ejecutivo, tomando en cuenta que esto ha llegado a límites de emergencia, y ya sea directamente o por medio de sus dependencias, hace uso de la facultad conferida creando ordenamientos tendientes a atacar tan delicado problema.

Ejemplos de esta actividad se encuentran en lo siguiente:

- Ley de Salud para el Distrito Federal. D.O.F. 15/01/87
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. D.O.F. 28/01/88
- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas. D.O.F. 29/03/73
- Ley General de Salud. D.O.F. 7/02/84
- Reforma al artículo 4o. constitucional 3er. párrafo, (elevación del derecho a la salud como garantía constitucional). D.O.F. 18/03/80
- Integración del Consejo Nacional de Salud. D.O.F. 25/03/86

Sin embargo, y en virtud de la reforma aplicada sobre el

artículo 40. de nuestra Constitución, llego a la conclusión de que las bases contenidas en la fracción XVI del artículo 73, deben formar parte del precepto arriba citado, suprimiendo mencionar la existencia del Departamento de Salubridad por anacrónico.

#### IV.3 LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El presidente de la República goza de otra importante y amplísima facultad, la cual consiste en representar a nuestro país ante los gobiernos e instituciones extranjeras.

La facultad de celebrar convenciones con las potencias extranjeras es la primera de las que se encuentran en el renglón de las que hace uso el Ejecutivo sin que medie para ello una situación que haga inevitable su actuación, y por esto todos los acuerdos que signe, en forma general se puede decir que son en beneficio del país.

La importancia que reviste la aplicación de esta facultad, es vital, por lo que representa junto con nuestra "...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..." Art. 133 constitucional.

##### 4.3.1 EL ARTICULO 89 FRACCION X

La fracción décima del artículo 89 constitucional

originalmente dice que el primer mandatario tiene la facultad y obligación de "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal". Es hasta el 11 de mayo de 1988 cuando se aplica la primera y única reforma que ha sufrido la fracción en estudio, con la cual se modificó casi en su totalidad su primer texto, enfocando el actual contenido a la política que ha seguido nuestro país tradicionalmente, lo cual se puede interpretar de la siguiente manera: "En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Sin embargo, revisando la Constitución encontramos una contradicción entre la fracción en análisis y la fracción I del artículo 76, ya que mientras la primera establece que será el Congreso quien ratificará los acuerdos internacionales del presidente, la segunda estipula que debe ser el Senado quien otorgue la ratificación.

A mi juicio, en todo caso debe prevalecer lo inscrito por el artículo 76 fracción I. De cualquier manera, concluyo

que ya sea el Congreso reunido o únicamente el Senado quien apruebe o ratifique las convenciones celebradas por el Ejecutivo, ninguna de las fracciones vistas contiene en su redacción una limitante que especifique que el Senado o el Congreso revisarán y en su caso rechazarán un tratado que juzguen violatorio de nuestro máximo ordenamiento. Asimismo observo que un elemento importante que hace precedentes los acuerdos del Ejecutivo, es que la mayoría de los integrantes de los órganos citados militan en el partido en el que alguna vez militó el primer mandatario, por lo que, en ese aspecto, se considera ilimitada la facultad presidencial.

#### IV.4 LA FACULTAD REGLAMENTARIA

En capítulos anteriores se ha hablado del contenido del artículo 89 fracción I, la cual contiene facultades del presidente dentro del proceso legislativo como para legislar propiamente dicho.

Toca ahora el estudio de la tercera y última prerrogativa contenida en la mencionada fracción que consiste en la facultad de establecer los reglamentos que se orienten la complementación y auxilio en la interpretación de las leyes.

##### IV.4.1 EL ARTICULO 89 FRACCION I

La última parte de la fracción I del artículo 89 establece como facultad y obligación del titular del Ejecutivo con respecto a las leyes que expida el Congreso "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Afirma Tena Ramírez que en vista de que en la Carta Magna no existe realmente un precepto claro que conceda al presidente de la República la facultad de emitir los reglamentos que contribuyan a facilitar el cumplimiento de las leyes "...la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la citada es imprescindible en un régimen constitucional".(28) La Suprema Corte de Justicia confirma lo anterior, al decir que "El artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades:

a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;

b) La de ejecutar dichas leyes; y

c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determinará que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley desarrollando y complementando en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión..."(29)

Es preciso aclarar que los reglamentos a que se refiere lo anterior son los reglamentos llamados heterónomos, o sea los que para su expedición se requiere la existencia de una

(28) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pág. 459.

(29) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa pp. 774-775.

ley; además que su publicación es un acto formalmente administrativo, por ser realizados por el Ejecutivo, pero materialmente legislativo, en virtud de que los reglamentos son, al igual que las leyes que complementan, normas jurídicas, generales, impersonales y abstractas.

La función presidencial de expedir reglamentos de este tipo sólo encuentra su límite en los casos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, además de las situaciones en que la propia ley aprobada por el Congreso no requieran complementarse con un reglamento en lo general, ni en algún o algunos preceptos en lo particular.

Además de los reglamentos ya vistos existen los reglamentos nombrados autónomos que son los que para su expedición no requieren de la preexistencia de una ley; a este tipo de reglamentos, como los de Policía y los Gubernativos, la doctrina se empeña en también adjudicarle la facultad de elaborarlos y expedirlos al Ejecutivo, sin embargo, no comparto su opinión, ya que los argumentos que exponen y los preceptos constitucionales en que se apoyan (artículos 21, 73 fracción VI y 92, principalmente), no explican de una manera contundente que debe ser el propio presidente de la República quien legisle sobre el particular.

A mi juicio en cuanto a la prerrogativa de expedir reglamentos autónomos existía una laguna constitucional,

misma que fue salvada, por lo menos en el Distrito Federal, en lo que se refiere a los reglamentos Policía a partir de la reforma al artículo 73 fracción VI del 10 de agosto de 1967, en que se otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la facultad de referencia.

Como un último comentario diremos que la Constitución da al Ejecutivo la oportunidad de legislar por medio de reglamentos aún en las materias que son exclusivas del Congreso, lo que obviamente contribuye a hacer más poderoso al primero.

Un aspecto que sobresale en esta facultad del primer magistrado de la nación es que la frase utilizada de "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", provoca cierta controversia en la doctrina constitucional mexicana; sin embargo mi opinión es que cuando el Ejecutivo expide los reglamentos heterónomos está cumpliendo con lo ordenado por la multicitada fracción, sin necesidad de justificar si se emplea o no en forma correcta la frase anterior, esto por ser inútil su investigación, ya que proveer significa poner los medios idóneos para lograr lo que se quiere y en este caso es la complementación o interpretación de la ley en una de sus partes o en su totalidad.

#### IV.5 LA REGULACION ECONOMICA

La última facultad que en materia legislativa ostenta el

Ejecutivo de la Unión es la que se refiere a la posibilidad de establecer ordenamientos tendientes a regular la economía del país en general, mediante distintos procedimientos, tal como lo establece el párrafo 2o. del artículo 131 constitucional que veremos en adelante.

#### IV.5.1 EL ARTICULO 131 PARRAFO 2o.

El párrafo en cuestión se agregó a la redacción del artículo 131 constitucional como resultado de la reforma sufrida por el artículo 49, ambas realizadas el 28 de marzo de 1951.

Se agregó lo siguiente: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y afectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

La aplicación de esta facultad actualmente es en forma casi cotidiana, y según Jorge Carpizo es ilimitada, en los

momentos que vive el país, en que está en juego gran parte de su desarrollo general y obviamente de su economía interna.

Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de importación, restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de efectos, etc., aún cuando se encuentre legislado por el Congreso son prerrogativas que resulta conveniente su utilización, de tal manera que se alcancen dos de los logros más importantes para el país, a saber:

- a) La autosuficiencia alimentaria, y
- b) La entrada de los productos nacionales al gran mercado internacional en igualdad de circunstancias.

Mientras que en el primero de los puntos anteriores nos falta todavía algún tiempo para lograrlo, en lo que respecta al segundo se habla hoy en día de integración comercial con los dos países que se encuentran al norte del nuestro y de acuerdos de la misma naturaleza con naciones del sur del continente.

Estos acuerdos serán de gran utilidad, sobre todo en lo que se refiere a la limitación que se debe imponer al comercio con mercancías de baja calidad que se expenden tanto en negocios establecidos como en forma callejera, en lo que ha dado en llamarse "economía subterránea", propiciando con esto la posibilidad de gravar los efectos autorizados para su venta en beneficio tanto de la producción como de la economía interna.

Otro de los aspectos en que se refleja la aplicación de esta última facultad en análisis, es el que se refiere a la venta de las empresas de participación estatal mayoritaria. Su enajenación se debe sustentar en que la administración de esas empresas sea muy costosa o que no rindan los dividendos esperados. Por otra parte, se debe garantizar que con su venta se garantice un mayor beneficio para la comunidad del país, tanto en lo económico como en el aspecto de producción y distribución de bienes y servicios. Unos ejemplos de lo que venimos hablando son la próxima venta de Teléfonos de México, la realizada de la Compañía Minera de Cananea y la proyectada reprivatización de los bancos mexicanos expropiados en 1982.

Para recalcar la importancia de esta facultad, que en sí encierra varias prerrogativas, en virtud de que el Constituyente de 1917 dotó al Ejecutivo de la capacidad de aportar los elementos necesarios para solucionar los problemas económicos que se presenten, en la presente administración se instrumentó, a instancias de dicho alto funcionario el "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico", con la intervención de empresas privadas y de las centrales obreras más importantes del país.

Acerca de la última parte del párrafo en estudio, estoy de acuerdo con la opinión del maestro Carpizo en el sentido de que si el Congreso no estuviere de acuerdo con el informe anual presentado por el primer mandatario, ya nada se puede

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

hacer, pues se considera hecho consumado, aunque sí puede sentarse en esta materia un precedente para limitar futuras facultades en materia legislativa al presidente, hecho que se daría con una mayor participación de los partidos políticos nacionales.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Resulta conveniente dejar establecido que fue Montesquieu el primer pensador en reconocer en forma la importancia del Poder Ejecutivo como supremo dentro de la organización interna de un Estado, así como su máximo representante hacia el exterior.

SEGUNDA. En el proceso legislativo nacional el presidente de la República es pieza fundamental; la importancia de su participación en este renglón se refleja sobre todo en las figuras de la iniciativa ( más del 80% son presidenciales), y en la facultad de veto. En cuanto a las figuras de la promulgación y ejecución de las leyes aprobadas por el Congreso, éstas deben ser tomadas como obligaciones constitucionales.

Consideración aparte merece el hecho de comentar que en virtud del diferente significado gramatical de los términos "promulgar" y "publicar", por lo que en la fracción primera del artículo 89 constitucional se debe agregar a su texto éste último término, quedando como sigue:

"Artículo 89... I. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes..."

TERCERA. Las facultades legislativas del presidente de la República se dividen en las de emergencia y en las de uso normal o cotidiano, es decir, las que para su desempeño no existe un hecho que viole la actividad del primer mandatario de la nación.

CUARTA. En las situaciones de emergencia que señala el artículo 73 en su fracción XVI, la única autoridad que puede, por su investidura actuar lo es el presidente de la República, al ser el titular del Consejo de Salubridad General, tal como queda señalado en la base primera de dicha fracción.

Asimismo, resulta importante aclarar que el Departamento de Salubridad citado en la base segunda de la fracción es inexistente, ya que dejó de funcionar 1943, por lo que en todo caso debe constar la personalidad de la Secretaría de Salud.

QUINTA. La importante facultad presidencial de establecer tratados con los demás países del orbe queda justificada por la propia Constitución actual, toda vez que dichos tratados, al ser signados, pasan a formar parte de la legislación positiva mexicana. En cuanto los límites que deben establecerse a esta prerrogativa del Ejecutivo principalmente podemos mencionar el análisis previo del contenido por parte del Senado de la República antes de su firma y posterior ratificación.

SEXTA. En cuanto a la facultad reglamentaria, se puede decir que su importancia se vuelve vital, aun cuando constitucionalmente no está comprobada su existencia. La prerrogativa presidencial está orientada a establecer ordenamientos que vengán a coadyuvar a la interpretación y/o complemento de una ley sancionada por el Congreso;

asimismo los límites que encuentra es que el Ejecutivo no puede crear reglamentos que no estén fundamentados en una ley ya vigente en nuestro derecho positivo y sobre los ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión y el del Poder Judicial.

SEPTIMA. La regulación de la economía del país es una de las más importantes y casi ilimitadas prerrogativas de que goza el primer mandatario; sobre todo en la presente administración, el titular del Ejecutivo hace uso de frecuente de la facultad contenida en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional. Los aspectos más relevantes en donde se aprecia lo anterior se observan en:

- El establecimiento del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico.
- La venta de importantes empresas paraestatales y la próxima reprivatización de la Banca y la que ya se realizó con Teléfonos de México.
- La inminente firma de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos, Canadá y con otros países del sur del continente.

Por último quiero decir que las amplias facultades de que está investido el Ejecutivo de la Unión, además de ser producto de una evolución a través de nuestra historia, se justifican en razón de que el sistema de gobierno nacional es presidencial, y de que prácticamente existe subordinación de los otros dos poderes para con el

Ejecutivo, sobre todo del Legislativo, en el que por su conformación se da lo que se denomina disciplina de partido.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y RAFAEL I. MARTINEZ  
CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1989.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1986.
- 3.- ARISTOTELES  
LA POLITICA  
EDITORIAL IBERIA, S.A.  
BARCELONA, ESPAÑA. 1975.
- 4.- BODENHEIMER, EDGAR  
TEORIA DEL DERECHO  
FONDO DE CULTURA ECONOMICA (COLECCION POPULAR)  
MEXICO, 1988
- 5.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1974.
- 6.- CARPIZO Mc.GREGOR, JORGE  
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO  
EDITORIAL SIGLO XXI S.A.  
MEXICO, 1983.
- 7.- CORDOVA, ARNALDO  
LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO  
EDITORIAL ERA  
MEXICO, 1978.
- 8.- DUVERGER MAURICE  
SOCIOLOGIA DELA POLITICA  
EDITORIAL ARIEL  
BARCELONA, ESPAÑA. 1975.

- 9.- FERNANDEZ MIRANDA, TORCUATO  
ESTADO Y CONSTITUCION  
EDITORIAL ESPASA-CALPE  
MADRID, ESPANA. 1975.
- 10.- FRAGA, GABINO  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA S.A.  
MEXICO, 1989.
- 11.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO  
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1980.
- 12.- KELSEN, HANS  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO  
TEXTOS UNIVERSITARIOS  
U.N.A.M., MEXICO, 1983.
- 13.- LANZ DURET, MIGUEL  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
EDITORIAL C.E.C.S.A.  
MEXICO, 1984.
- 14.- LOCKE, JOHN  
ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL  
EDITORIAL AGUILAR, S.A.  
MADRID, ESPANA. 1980.
- 15.- LOPEZ PORTILLO, JOSE  
GENESIS Y TEORIA GENERAL DEL ESTADO MODERNO  
EDITORIAL TEXTOS UNIVERSITARIOS, S.A.  
MEXICO, 1975.
- 16.- MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO  
LA SOCIOLOGIA DEL PODER  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
U.N.A.M., MEXICO, 1969.

- 17.- MONTESQUIEU  
EL ESPIRITU DE LAS LEYES  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1987.
- 18.- MORENO, DANIEL  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
EDITORIAL PAX-MEXICO, S.A.  
MEXICO, 1985.
- 19.- PORRUA PEREZ, FRANCISCO  
TEORIA DEL ESTADO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1976.
- 20.- RABASA, EMILIO O. Y GLORIA CABALLERO  
MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION  
CAMARA DE DIPUTADOS, LII LEGISLATURA  
MEXICO, 1984.
- 21.- RIOS ELIZONDO ROBERTO  
EL ACTO DE GOBIERNO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1975.
- 22.- SAYEG HELU, JORGE,  
EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO  
EDITORIAL CULTURA Y CIENCIA POLITICA, A.C.  
MEXICO, 1972.
- 23.- SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA  
(ESQUEMA PARA EL ESTUDIO DE SU EVOLUCION  
JURIDICO ADMINISTRATIVA)  
SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA  
MEXICO, 1983.
- 24.- SERRA ROJAS, ANDRES  
CIENCIA POLITICA  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1981.

- 25.- SERRA ROJAS, ANDRES  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1985.
- 26.- TENA RAMIREZ, FELIPE  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1981.
- 27.- TENA RAMIREZ, FELIPE  
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1973  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1973.
- 28.- VILLORO TORANZO, MIGUEL  
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1987.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1989.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1989.

## I N D I C E

PROLOGO.....	1
I.-DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES.....	3
I.1 ARISTOTELES .....	3
I.2 JOHN LOCKE .....	4
I.3 MONTESQUIEU .....	10
II.- LA DIVISION DE PODERES A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS .....	14
II.1 LA CONSTITUCION DE 1824 .....	14
II.2 LA CONSTITUCION DE 1857 .....	28
II.3 LA CONSTITUCION DE 1917 .....	38
II.3.1 EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL .....	41
III.- LA PARTICIPACION DEL EJECUTIVO EN LA LABOR LEGISLATIVA.....	43
III.1 EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION ACTUAL .....	43
III.2 LA INICIATIVA .....	43
III.3 EL VETO .....	46
III.3.1 EL ARTICULO 72 INCISO B) .....	46
III.4 LA PUBLICACION .....	48
III.4.1 EL ARTICULO 69 FRACCION I .....	48
III.5 LA EJECUCION .....	52
III.5.1 EL ARTICULO 39 FRACCION I .....	53
IV.- LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO.....	56

IV.1 LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA .....	58
IV.1.1 EL ARTICULO 29 CONTITUCIONAL .....	58
IV.2 LAS MEDIDAS DE SALUBRIDAD .....	61
IV.2.1 EL ARTICULO 73 FRACCION XVI .....	62
IV.3 LOS TRATADOS INTERNACIONALES .....	65
IV.3.1 EL ARTICULO 89 FRACCION X .....	65
IV.4 LA FACULTAD REGLAMENTARIA .....	67
IV.4.1 EL ARTICULO 89 FRACCION I .....	67
IV.5 LA REGULACION ECONOMICA .....	70
IV.5.1 EL ARTICULO 131 PARRAFO 2o.....	71
CONCLUSIONES .....	75
BIBLIOGRAFIA .....	79
INDICE .....	83