

301809  
174  
207



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## INJUSTIFICACION E INOPERANCIA DE LAS ACTIVIDADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
FRANCISCO VALENCIA RIVAS

PRIMERA REVISION

SEGUNDA REVISION

LIC. ALICIA ROJAS RAMOS

LIC. MA. DEL CARMEN ISLAS SIERRA

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1993



## **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.

## INDICE GENERAL.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

### CAPITULO I

#### DIVISION DE PODERES, ANTECEDENTES EXTRANJEROS.

a).- GRECIA Y ROMA.....	6
b).- INGLATERRA.....	15
c).- FRANCIA.....	23

### CAPITULO II

#### ANTECEDENTES EN MEXICO.

a).- CONSTITUCION DE CADIZ.....	31
b).- CONSTITUCION DE 1814.....	36
c).- CONSTITUCION DE 1824.....	45
d).- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	57
e).- BASES ORGANICAS DE 1843.....	63
f).- ACTA DE REFORMA DE 1847.....	72
g).- CONSTITUCION DE 1857.....	79

### CAPITULO III

#### FACULTADES LEGISLATIVAS CTORGADAS AL PODER EJECUTIVO.

a).- ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS	
--	--

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	105
b).- DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.....	113

#### CAPITULO IV

#### FUNCIONES DEL ESTADO (LEGISLATIVAS, EJECUTIVAS Y JUDICIALES).

a).- ACTO MATERIAL Y ACTO FORMAL.....	138
b).- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO <u>FEDERAL</u> .....	158
c).- DECRETO.....	166
d).- ACUERDO.....	177
e).- ORDEN.....	183
f).- REGLAMENTO.....	188
g).- CIRCULAR.....	202
CONCLUSIONES.....	214
BIBLIOGRAFIA.....	218

## I N T R O D U C C I O N

## INTRODUCCION

En México, cuando se habla del abuso de las facultades otorgadas por nuestro Código Político, por parte del Presidente de la República hay que retroceder y analizar el origen de la División de Poderes; y estudiar la organización existente en la Grecia Antigua, en donde -- pensadores como Aristóteles hacían una clara división de las funciones que en todo Estado debe existir.

A través del estudio del Derecho Constitucional se observa que filósofos como Monsquieu en Francia y John - Locke en Inglaterra, dan a la teoría de la División de Poderes grandes ideas que han llegado a nuestros días; - y que cada país ha adaptado a sus necesidades políticas, por lo que esos pensamientos puros han sufrido modificaciones que han degenerado en formas muy particulares de gobierno y que nuestro país atraviesa por una etapa crítica en la que nuestra Constitución Política tiene un papel primordial, y que las modificaciones que sufra repercutirá en nuestra sociedad.

La idea fundamental de la División de Poderes a -

través de sus pensadores ha sido impedir el abuso del poder por medio de ordenamientos jurídicos y de la existencia de diversos órganos integrantes del Estado y que cada componente se limita a ejercitar las facultades otorgadas en la Constitución; ya que en nuestra realidad es costumbre que uno de los tres poderes integrantes del sistema de gobierno es por regla general, el creador, -- ejecutor y aplicador de la ley. Y en nuestro sistema presidencialista (que es un sistema personalista), el Ejecutivo Federal tiene facultades para legislar; pero hay -- que determinar en qué casos y bajo qué circunstancias -- puede hacerlo.

Asimismo en esta investigación, se pretende establecer la División de Poderes en México a través de las diversas Constituciones que han regido la actividad política del país, hasta nuestra actual Constitución Política de 1917.

Se tratará también de analizar las diferentes facultades legislativas otorgadas al Poder Ejecutivo por nuestra Carta Magna.

La actividad legislativa del órgano Ejecutivo ha ex  
tendido su ámbito más allá de lo regulado en las normas  
jurídicas y como sostiene Montesquieu; debe haber un poder  
que frene el abuso de otros, por lo que debe existir órga  
nos cuyas atribuciones sean diferentes para poder estable  
cer un equilibrio entre ellos, lo que repercutirá en behe  
ficio de la nación.



## CAPITULO I

### DIVISION DE PODERES, ANTECEDENTES EXTRANJEROS

a).- GRECIA Y ROMA.

b).- INGLATERRA.

c).- FRANCIA.

C A P I T U L O I

DIVISION DE PODERES,

ANTECEDENTES

EXTRANJEROS.

Este trabajo, pretende criticar el sistema político mexicano, y en especial el abuso del Poder Ejecutivo Federal al intervenir en las esferas de competencia de los - otros dos Poderes; El Legislativo y El Judicial.

El artículo 49 de nuestra Constitución Política vigente establece que:

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

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

en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar" ( 1 )

De la lectura del artículo 49 de la Constitución General, se entiende que nuestra forma de gobierno se apega en sentido más puro de la Teoría de la división de Poderes, al marcar la forma en que se divide el Poder de la Federación asimismo establece que no pueden reunirse dos o más poderes en un individuo, con excepción expresa de las atribuciones comprendidas por el artículo 29 de nuestro Código Político, que marca en qué casos el Poder Ejecutivo puede reunir en su persona dos poderes.

Más adelante se pretenderá anular el abuso del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades legislativas y su intromisión en el Poder Legislativo.

A Continuación trataré de buscar en quién han recaído las funciones legislativas a través de pueblos como Grecia y Roma en la antigüedad, y posteriormente en Inglaterra

( 1 ) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Berbera Editores, S.A. de C.V. México 1990, Pág 51

terra y Francia hasta llegar a las constituciones que han regido la vida política de México.

a) Grecia y Roma.

En Grecia, la autoridad se formaba por un consejo integrado por individuos electos por él mismo, lo que dio origen a la Aristocracia, La Asamblea del Pueblos, mejor conocida como el Agora.

"Entre los griegos hemos visto que el pueblo, hombres y mujeres, rodea a la asamblea del consejo, toma ahí la palabra de una manera ordenada e influye de esta forma en las determinaciones. Entre los griegos homéricos, éstos se han convertido en una verdadera Asamblea General del Pueblo, lo mismo que sucedió entre germanos de los tiempos primitivos, esta asamblea era provocada por el consejo para decidir los asuntos importantes: cada hombre podía hacer uso de la palabra, aquí la autoridad materna, ha cedido el puesto al paterno. El acuerdo se tomaba levantando la mano; o por aclamación." ( 2 ).

(2) Obras Escogidas de Marx y Engels. Tomo II Ed. Fundamento, México, 1975. El Origen de la Familia, La Propiedad y el Estado. Pág. 119.

En Atenas, es notable su organización política, va sintiendo un cambio, hasta lograr una representación popular en la asamblea, pero hay un elemento faltante que fuera el encargado de ejecutar las decisiones, que al paso del tiempo fue sustituyendo a la gens por órganos que con formarón el Estado que surgió como protector del interés común, y en forma especial el interés de la Aristocracia y la nobleza, haciendo valer su autoridad a través de una fuerza armada.

El gobierno de Atenas, al principio fue una monarquía absoluta, derrocada por la Aristocracia que en forma anual elegía a los magistrados, llamados Arcontes que eran los encargados de gobernar al país.

"Las exigencias de los aristócratas sublevaron al pueblo y para dominarlo, aquéllos establecieron un código represivo de gran severidad, atribuido a Dacrón. Que exasperó al pueblo; a fin de evitar un levantamiento armado, ambas partes confiaron la expedición de nuevas leyes al sabio, filósofo y patriota Solón, que primeramente prohibió la prisión por deudas, dio a los campesinos la propiedad de una parte de la tierra que hasta entonces había

pertenecido exclusivamente a los nobles, y limitó la cantidad de tierra que cada individuo podía tener, y en lo sucesivo las leyes tenían que ser expedidas por la Asamblea Popular, compuesta de todos los ciudadanos reunidos en la plaza pública o Agora; dicha asamblea elegía a los magistrados o arcontes y posteriormente al Consejo de los Cuatrocientos o Senadores, que preparaban o proponían a la asamblea las nuevas leyes; la administración de Justicia estaba confiada al tribunal del Areópago, compuesto de individuos que habían fungido como arcontes. Los nomototas revisaban las leyes y podrían impugnar ante la Asamblea del Pueblo las normas que consideraran inadecuadas ". ( 3 ).

Aristóteles en su obra La Política establece que:

"La Constitución de un Estado es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo.

( 3 ) Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales, Curso --  
Introducción Actualizado. Ed. Trillas. 3a. Edición, México  
1987, Págs. 40 y 41

En todas partes el gobierno de la ciudad es la autoridad soberana; la Constitución misma es el gobierno. Quiere decir que las democracias, por ejemplo en el pueblo soberano" ( 4 ).

Asimismo, Aristóteles advierte que existen tres poderes en la polis y afirma: "En todo gobierno hay tres partes cuyo interés y conveniencia debe consultar el buen legislador, cuando los tres están bien constituidos el gobierno es bueno necesariamente; y las diferencias que existan entre esas partes es la encargada de deliberar sobre los negocios públicos ; otra la ejercen los magistrados, siendo preciso determinar cuales son las que han de establecerse, cual debe ser su autoridad especial y de que modo se han de elegir los magistrados. La tercera es la que administra la justicia. La parte que delibera es la que decide soberanamente de la guerra, la paz, de las alianzas, de la ruptura de tratados, la que hace las leyes

(4). Aristóteles. La Política. Versión Castellana de Estévez Nicolás. Reimpresión Ed. Nacional, México. Págs. 110 y 111.

fiscaliza las cuentas del Estado y pronuncia sentencias de muerte, destierro y fiscalización" ( 5 ).

De lo anterior, se observa que ya comenzaba a gestarse la división de poderes y la limitación de las esferas de competencia de cada poder, así como, su igualdad e inviolabilidad de sus funciones por parte de cualquiera de los otros dos poderes.

Por otro lado, en Roma "La función legislativa la asumía el Rey, el Senado y los Comicios, que eran Asambleas del Pueblo, de tres clases: por curias, para asuntos administrativos; por centurias, para la aprobación de las leyes y de los nombramientos de los magistrados, y por tribus, que al principio se limitaban a la elección de funcionarios religiosos, pero posteriormente sustituyeron a los comicios por curias. También había los edictos de los magistrados (el pretor, el edil y el cuestor) en materias procesales.

( 5 ) Aristóteles. op. cit. Pág. 274.



En la primera época el Senado podía impedir o rectificar la elección del Rey, y en la segunda época, la de los cónsules, pero sólo en lo político o en cuanto afectaba a los intereses generales, más no para defender intereses privados". ( 6 )

"La Administración de Justicia estaba a cargo de los tribunos y de los magistrados, en un procedimiento de dos instancias, la primera para autorizar la apertura del juicio, y la segunda para sustanciarlo y fallarlo" ( 7 ).

El Rey no era elegido en cuestión a su nacimiento sino por comicios y con posterioridad se elegía con libertad a su sucesor; pero en ambos casos era necesaria la aprobación del Senado.

Para la expedición de una ley, el Rey disponía los comicios y aprobaba, y posteriormente el Senado ratificaba.

( 6 ). Bazdresch, Luis. op. cit. Pág. 40

( 7 ). IDEM. Pág. 40

Se observa que en Roma también ya se vislumbraba -- una división de Poderes en donde las funciones del gobierno no se delegaban en varios órganos, pero aun así el Rey -- tenía influencia en las funciones y decisiones de los -- demás órganos de gobierno; por lo que se manifiesta una -- intervención en las atribuciones ajenas a su investidura.

"Los Patricios constituían la clase aristocrática o gens romana que al reunirse en grupos integraban las curias que en conjunto constituían al Asamblea Curial. Los jefes de las diversas gens integraban el Senado a principios del Siglo VI antes de Jesucristo (506), fueron expulsados los primitivos reyes etruscos y apareció la República como forma de gobernar.

La jefatura de la comunidad política recayó en dos cónsules electos por los patricios. Fue un régimen aristocrático. Se conservó el Senado integrado por trescientos patricios electos por los cónsules. Con el tiempo los plebeyos reclamaron sus derechos y aparecieron los tribunos de la plebe y poco a poco se fue ampliando la concesión de derechos civiles y políticos a todos los habitantes.

de Roma, excepción hecha de los esclavos que siguieron -- siendo considerados como cosas y de todos aquellos que el Derecho Romano consideraba como *aliens juris*". ( 8 ).

"En el Imperio se concentró, por primera vez en una sola persona la totalidad de los poderes políticos. Esta concepción influyó considerablemente en las organizaciones políticas posteriores.

Roma, por otra parte, ha tenido una influencia mucho mayor en el Estado Moderno que Grecia. Como dice Jellinek donde que se crean Estados renacerá, para servirle de tipo de construcción, la idea romana imperecedera del Imperio" ( 9 ).

"Roma fue un pueblo eminentemente práctico, se enfrentaba con las necesidades del momento a medida que se

( 8 ) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A., 13a. Edición México, 1979. Pags. 59 y 60

( 9 ) op. Cit. Pág. 60

presentaban y los resolvía en concreto sin formular grandes elaboraciones teóricas. Fue un pueblo de soldados, - administradores y juristas; pero no de grandes filósofos.

La conquista de Grecia les hizo tropezar con una sociedad de cultura más avanzada que la suya y, de acuerdo con las leyes sociológicas, sufrieron la influencia de -- ese choque asimilando la cultura griega ( 10 ).

"Roma ha sido el pueblo por excelencia en la creación del Derecho y las instituciones jurídico-políticas.

En base de la cultura occidental se encuentran los perfiles inmutables de su inteligencia maravillosa para hacer cristalizar en las normas jurídicas, los principios indestructibles de la justicia, virtud por excelencia de la convivencia humana y sostén incommovible de las comunidades políticas con aliento democrático humanista, es decir, con sentido cristiano y antitotalitario en sus formas de gobierno.

Roma, además legó al mundo una fuente inagotable de sabiduría administrativa desplegada con sin igual maestría en la organización de sus vastos dominios imperiales". (11).

b) Inglaterra.

En Inglaterra, en 1215 la nobleza impone al Rey Juan sin tierra la llamada Carta Magna, documento que contiene los principios y garantías del Juicio por jurados, el respeto a la propiedad privada y lo que es más importante, la garantía de la libertad individual.

La Carta Magna, además concede a la nobleza su intervención en la imposición de los impuestos reales, y con ello nace "El Consejo Común", que puede intervenir en las decisiones del Rey y deja de tener una función meramente consultiva y pasa a ser colaborador del Rey.

(11) Porrúa Pérez, Francisco. op. cit. pág. 64.

En el año de 1216, bajo el reinado de Enrique III, -- el Consejo se transforma en "Parlamento", que es una ---- asamblea política integrada por dos cámaras: La de los -- Comunes, cuyos integrantes son diputados solidarios de -- una monarquía limitada y de una autoridad del Parlamen-- to; y la cámara de los Lores formada por representantes de la alta nobleza y que era partidaria de una monarquía absoluta y que sostenía el derecho divino de los reyes a gobernar, y a no oponer resistencia a la voluntad y poder de éstos. En 1265 nace la Cámara de los Comunes, que fueron elegidos por sus pares y así nace el Parlamento In-- glés.

Inglaterra y Francia se enfrentan en la guerra de los "Cien Años" (1337 - 1253), surgida por causas políticas y económicas. La política, que era el deseo de los -- reyes franceses de unificar su Estado exterminando el -- feudalismo; y la económica consistía en que los reyes --- feudales ingleses, querían seguir con el dominio de extensas regiones de Francia en calidad de señoríos.

"Las consecuencias inmediatas de esta guerra fueron

las siguientes:

La aparición del sentimiento inglés y francés; la -  
unidad política de Francia, el debilitamiento de la no-  
bleza feudal en ambos países y el culto a la Monarquía,  
sobre todo en Francia."(12)

De este conflicto, surge una gran nación poderosa:  
"Inglaterra".

"En 1285, se forma la apelación en las causas crimi-  
nales y la jurisprudencia, influenciada directamente por  
el Derecho de Roma llevado a Inglaterra por los profes-  
res de la Escuela de Bolonia, y completada por los decre-  
tos del Rey se estableció un Derecho Nacional, pero bajo  
una monarquía absolutista."(13)

(12) González Blachaller, Ciro. Hoy en la Historia. Ed.  
Herrero, S.A. México 1976, pág. 174.

(13) Pirems, Jacque. Historia Universal. Ed. Exito, S.A.  
España 1973, pág. 145.

La Revolución Inglesa de 1642, tuvo como origen el conflicto surgido entre el Rey y el Parlamento, tratando el Rey de arrestar a los opositores, y con ello estalla la lucha armada.

El ejército real, al inicio del conflicto obtiene varias victorias; pero cuando Oliverio Cromwel toma el mando de las tropas del Parlamento, derrota al Rey que huye hacia Escocia, pero en 1647, el gobierno escocés lo vende a la Revolución.

Al quedar derrotada la monarquía, Cromwel instaure un gobierno republicano y lo dirige hasta su muerte en 1658; sucediéndole su hijo, pero su gobierno carece de fuerza y el mismo Parlamento reinstaura la monarquía con el fin de asegurar un gobierno estable y fuerte.

Al restablecerse la monarquía, Carlos II tiene como metas primordiales la continuación de la expansión marítima y colonial, así como el regreso al absolutismo para lo cual nulifica el Parlamento.



Al lograr instaurar el absolutismo, niega a la ciudadanía el derecho de erigirse en jueces. Esto trae consigo la división del Parlamento en donde la Cámara de los Lores es dominada por el bando de los Tory, integrado por rebeldes irlandeses católicos; y la Cámara de los Comunes integrada en su mayoría por Whigs, bando formado por escoceses puritanos. Esta escisión es aprovechada por el Rey Carlos II para crear un ejército permanente, tomando la monarquía una característica militarista.

"Más no disponía Carlos II de recursos suficientes para sostener a un gran ejército, por lo que volvió a la política de las alianzas dinásticas, estableciendo cordiales relaciones con Luis XVI, para gozar de sus subsidios; posteriormente armado y estrechamente unida su política de absolutismo a la del Rey de Francia, disolvió el Parlamento y gobernó entre 1680 y 1685, bajo la monarquía absolutista." (14)

(14) Pirene, Jacques. op. cit. págs. 343 y 349.

Al suceder Jacobo II a Carlos II, quien se ostentó como católico en forma pública, el Rey puso en vigor la Declaración de Indulgencia y abrió las fronteras a la orden de los Jesuitas; que en Inglaterra con una mayoría religiosa protestante, quedó envuelta en graves problemas religiosos. Y Jacobo II, inicia una despiadada repre-sión contra los protestantes.

Al ver que no había esperanzas de que el país volviera a la fe protestante; algunos Lores protestantes invitaron a Guillermo de Orange a que restableciera el protestantismo en Inglaterra, surgiendo con ello la Revolución Inglesa de 1688.

El Parlamento, en ejercicio de la soberanía nacional, declara vacío el trono y hace un llamado a María - Estuardo, hija de Jacobo II, para que ocupe su lugar. Pero su esposo Guillermo de Orange o Guillermo III, no se conforma con tener funciones de príncipe consorte; cediendo el Parlamento y arrojándose el pleno derecho de disponer de la Corona, se la entregó en forma conjunta al príncipe de Orange y a su esposa.

El Rey de Francia acude en protección de los derechos del destronado Jacobo II, que según él había recibido de Dios y no de la nación inglesa, el derecho a gobernar, y pone a su disposición tropas francesas.

Este conflicto arrastra a Inglaterra a la guerra con Francia; sin embargo, el Parlamento no se desvía del aspecto político, cuya resolución es la de establecer la República.

El Parlamento, proclama la supremacía de la soberanía nacional al tiempo que el principio monárquico y evita con ello una nueva crisis a una dictadura igual a la de Cromwell; pero no desea reemplazar un gobierno absolutista por el de un príncipe extranjero.

Guillermo II al ascender al trono inglés, conserta con el Parlamento un contrato a base de la Declaración de Derechos, que sustituye la doctrina del derecho divino por la de soberanía nacional, proclamando la monarquía constitucional basada en una serie de principios que hacen del Parlamento el tenedor del Poder Legisla-

tivo y el representante de la soberanía del país. El Rey no puede suspender la aplicación de leyes, percibir impuestos, ni levantar un ejército en tiempos de paz, sin que lo apruebe el Parlamento.

Inglaterra opone la noción de un rey constitucional considerado como primer magistrado de la nación, - cuya potestad soberana no es la de monarca, sino la de la nación misma. Esta concepción del poder, produce como consecuencia la supremacía de la Cámara de los Comunes que es elegible; y no la de los Lores que es hereditaria. Los ministros, obligados a obtener el apoyo del Parlamento han de aparecer en lo sucesivo, para gobernar como representantes suyos más no como agentes de la realeza.

Se abandona la tesis absolutista, arrebatada a la Iglesia anglicana que era posición de privilegio otorgada por la monarquía para justificar sus pretensiones al poder de origen divino.

Con estos sucesos, nace una nueva era en la historia de Inglaterra, quedando establecido el Parlamento--

moderno triunfante en el siglo XIX.

c) Francia.

Los movimientos originados en Francia sacudieron a la sociedad mundial, desde el régimen más estable al más naciente en América. La ideología de la Ilustración Francesa ha de convertirse en el impulsor de los movimientos independentistas que buscan la igualdad, fraternidad y justicia.

Al subir los Capetos a la corona francesa, a fines del siglo X, que a su vez lo fue a principios del siglo XIV por lo V<sup>to</sup>lois, y esta por la de los Borbones en el siglo XVI.

Todos estos monarcas eran absolutistas, en constante pugna con la nobleza, era para el pueblo la autoridad suprema, sin más norma que su arbitrio.

La corte real se sostiene de la explotación del pueblo, mediante el pago de impuestos elevados, la config

cación o decomiso de bienes. Las personas eran encarceladas sin previo juicio y torturadas para obtener su confesión, había censura que impedía críticas al gobierno y a la iglesia.

El absolutismo del poder ostentado por el monarca llega a grado de que Luis XIV, conocido como "El Rey Sol", por lo esplendoroso de su corte, en los asuntos públicos afirmaba; "El Estado Soy Yo", dándose al ejercicio de lo que se denominó el despotismo ilustrado, en los rubros - político, financiero-económico, comercial y religioso.

La política exterior, se basa en conflictos bélicos y anexiones territoriales. Durante su reinado se crea una fuerza de policía en forma permanente que conservaba el orden y reprimía las protestas del pueblo, en la ciudad de París; y más adelante se extiende dicha fuerza a todo el reino. En cuanto al ejército, crece en una forma notable, así como la modernización del armamento y las fortificaciones militares, lo cual es un recurso para desarmar a la nobleza provinciana, al tiempo que aumentó la capacidad y eficacia de aplastar las rebe--

liones populares.

En 1789, "El Rey Sol" pide a la iglesia y a la nobleza una mayor aportación de dinero para los gastos de la corona, la petición fue desechada, y el rey convocó a los "Estados Generales", o sea, la reunión de representantes de los tres grupos sociales de la población: la nobleza, la iglesia y el pueblo.

Dicha reunión tuvo lugar en el Palacio de Versalles, en donde se discutió los medios para recaudar más dinero para la corte; pero los representantes del tercer estado (pueblo), se proclamaron en "Asamblea Nacional", -- prescindiendo del clero, la nobleza y de la autoridad real; y así se inicia la Revolución Francesa que habría de dar un giro a la política de la civilización occidental.

Lenin, describe la situación de la siguiente forma; "En Francia, en 1789, se trataba de derrocar al absolutismo y a la nobleza. La burguesía, en el grado de desarrollo político y económico de entonces, creía en la armonía de intereses, no sentía temor alguno por la soli-

dez de un dominio y marchaba unida a los campesinos.  
Esta unión aseguró la victoria total de la revolución".  
(15)

Con anterioridad a ese proceso político se desarrolló en Francia una evolución del pensamiento filosófico-sociológico; primero los fisiócratas, que condenan cualquier intervención del Estado en las relaciones sociales y económicas, con miras a fomentar la propiedad del pueblo, la regla era: "Dejar hacer, dejar pasar".

Voltaire pugna por la cultura como norma de la actuación del poder público y proclama la igualdad de los hombres.

Los enciclopedistas Diderot y D'Alambert idean un sistema político depurado y propugnan por la consagración y aplicación de los "Derechos Naturales del Hombre".

Montesquieu pone de moda la división de poderes

(15) Lenin, V.I. "Sobre las dos líneas de la Revolución" citado por La Academia de Ciencias de la U.R.S.S. T.I 1972, pág. 447.



{legislativo, ejecutivo y judicial), como un freno al abuso de las autoridades.

Todas estas filosofías eranantes de la Revolución Francesa, teorías académicas, pues existían únicamente el absolutismo del rey,

La marcha de la revolución obliga al rey a huir, pa es detenido en la madrugada del 20 al 21 de junio de 1791. Al siguiente año, el 21 de septiembre sereúne una nueva - Asamblea que decide abolir la monarquía y proclamar la - república.

Se enjuicia al y se le condena a morir decapitado - junto con los nobles y sus partidarios.

El poder recae en un Comité de Salvación Pública integrado por Robespierre, St. Jus y Carnot, instalándose el período conocido como "Reino del Terror" bajo el liderazgo de Robespierre; desúés, el mismo pueblo exige ponga fin a las terribles persecuciones y en julio de 1794 la Convención decide librarse de Robespierre.

En los siguientes cinco años gobierna un directorio y en ese lapso Napoleón Bonaparte desarrolla una brillante campaña militar en Italia, Egipto y Siria.

En 1799 se produce un golpe de estado y se entrega el poder a Napoleón, que tres años después se proclama Cónsul Vitalicio hereditario, para después ser investido como Emperador de Francia el 2 de diciembre de 1804, -- siendo coronado un año más tarde Rey de Italia; diez -- años más tarde es derrotado en Waterloo, y se restaura la monarquía constitucional bajo el reinado de Luis -- XVIII hasta 1820 y Carlos X, siendo proclamada la Segunda República en 1848.

La Asamblea Nacional Francesa, expide la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano con un criterio liberal, plasmando la preponderancia del interés personal.

Postula la conservación de los derechos naturales del hombre como objeto de la actividad del estado; la soberanía reside en forma esencial en el pueblo, así --

como la igualdad de todos los hombres, su libertad personal y la de opinión, el derecho a la vida, la propiedad, la libertad de trabajo, el principio de legalidad y el derecho de resistir la opresión de las leyes expedidas por el pueblo promulgadas con anterioridad al caso al que se aplican, asimismo consignó las garantías procesales de los acusados, la libertad de religión, de imprenta y expresión.

Todo esto es resultado de las ideas de los filósofos y políticos franceses, como una reacción al despotismo y tiranía de la monarquía absoluta.

"La Constitución de 1848, prevenía que si el presidente de la República, el del consejo de Ministros y siete diputados decidían que si una ley era contraria a la propia Constitución, se procedería a revisar esta última y luego que se decretara su reforma, se procedería a aplicar la ley secundaria.

La Constitución de 1958, que es la vigente, proclama su adhesión a los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y mantiene la supre

magía de la ley fundamental frente a las secundarias.

El Consejo de Estado, integrado por los altos funcionarios de los tres poderes, controla los actos de las autoridades administrativas por vía contenciosa, es decir, por petición de parte. "(16).

(16) Bazdresch, Luis. op. cit. pág. 52

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES EN MEXICO.

- a).- CONSTITUCION DE CADIZ.
- b).- CONSTITUCION DE 1814.
- c).- CONSTITUCION DE 1824.
- d).- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.
- e).- BASES ORGANICAS DE 1843.
- f).- ACTA DE REFORMA DE 1847.
- g).- CONSTITUCION DE 1857

## C A P I T U L O II

### DIVISION DE PODERES ANTECEDENTES EN MEXICO.

#### a) CONSTITUCION DE CADIZ.

En España, a partir de 1807, surgen una serie de acontecimientos de carácter político que deben su origen a la invasión napoleónica y que trascendió a las Colonias en América.

"En 1808, Napoleón con el pretexto de castigar a Portugal que se había declarado aliada de Inglaterra, solicitó permiso para travesar con su ejército por territorio español.

Carlos IV, débil soberano de España, en lugar de luchar contra los invasores, abdicó en Bayona en favor de su hijo Fernando VII que gozaba de gran popularidad. Por desgracia el nuevo soberano se doblegó también ante Na--

polesón, y juntamente con su padre, renunció a la Corona de España en favor de José Bonaparte, hermano de Napoleón.(17)

"Al saberse en la Nueva España estos acontecimientos, los peninsulares desconocieron al soberano intruso y los novohispanos vieron llegado el momento de romper con el dominio español en la Colonia".(18)

Esto provoca una rebelión por parte del pueblo español, a través de los representantes políticos de las provincias, creándose la "Junta Suprema Central y Gubernativa", encargada del poder en forma provisional.

Esta junta trató de conservar la unidad de la península con sus colonias, a las que invita para que participen en la Administración y tareas políticas de los territorios de ultramar; y para tal efecto, llama a los representantes americanos.

(17). Carábes, Torres y Flores. Historia Activa de México Progreso S.A. México 1972. Pág.174.

(18) Carábes. Idem. Pág.175.

"Las autoridades novohispanas lanzaron la convocatoria a elecciones para determinar quien sería el diputado que representaría al virreinato de Nueva España recayendo la designación, mediante distintos procesos de selección en la persona de Manuel de Lardizábal. Debido a las distintas pugnas políticas internas, dicha junta se disolvió, no sin antes haber dado origen a otro órgano facultado para convocar a elecciones, considerando en ellas a todos sus dominios territoriales, para integrar las Cortes Constituyentes, quienes proclamarían en Cádiz en el año de 1812, la Constitución Política de la Monarquía Española o como generalmente se le conoce, la Constitución de Cádiz de 1812.

En la Nueva España, la convocatoria fue publicada el 16 de mayo de 1809 y se ordenó la elección de diputados por cada ayuntamiento. Quince en total y de las dos provincias internas del virreinato. Una vez realizadas las elecciones, se designarón quince diputados por Nueva España; once por el virreinato y cuatro por las provincias --



internas. (19).

"Más de 200 delegados que conformaban las Cortes de Cádiz, entre los cuales figuraban 53 americanos 17 de ellos mexicanos, en su gran mayoría abogados, cleriáticos y -- jóvenes de la clase media, todos criollos, menos uno, exigieron allá igualdad jurídica de españoles extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, -- restablecimientos de los jesuitas, libertad de imprenta -- y declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo" (20).

La Constitución de Cádiz se firma en marzo 18 de -- 1812 y las Cortes tienen facultades para proponer decretos.

(19) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la -- Revolución Mexicana. Nuestra Constitución Historia de la libertad y soberanía del Pueblo Mexicano. Cuaderno 2 México. 1990. Pág. 11

(20) El Colegio de México. Historia Mínima de México. México 1975, Pág. 86.

tos, interpretar y derogar leyes, siendo el artículo 142 - el que al Rey la sanción de la ley.

"Los años de 1820 y 1821 van a contemplar en México una serie de acontecimientos aparentemente contradictorios: Los más tenaces enemigos de la emancipación, quienes la habían combatido con mayor eficacia; el alto clero, -- los comerciantes poderosos y el ejército virreinal se -- van a tomar partidarios del movimiento liberatorio y van a ser quienes, a la postre, consumen la independencia, si bien tuvieron que llamar a colaborar a los restos de los insurgentes, cuyo núcleo principal se encontraba en las sierra y montañas de la provincia de Teapan (en el actual Estado de Guerrero), encabezadas principalmente por el General Vicente Guerrero y el jefe Pedro Ascencio de Alquiciras" (21).

"La coyuntura fue aprovechada por algunos escrito-

(21) Moneno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Pax - México. México 9a. Edición 1985

ros mexicanos, que gozaron de relativa libertad para publicar sus escritos políticos, como Fernández de Lizardi, quien se apresuró a publicar El Pensador Mexicano, en donde defendía con agilidad y vehemencia la nueva concepción liberal, y denunciaba la opresión del pueblo. Su valiente actitud desenmascaró a las autoridades virreinales quienes lo encarcelaron antes de que concluyera el año. Pero los sucesos de Dolores y la campaña de Morelos no había dado reposo a la causa de la Independencia. La Constitución de Cádiz era el cadáver de la monarquía, que había llegado a México cuando el pueblo vibraba con más fuerza en busca de libertad e independencia" (22).

b).- CONSTITUCION DE 1814.

"En Apatzingan el Congreso redactó la primera Constitución que fue proclamada el 22 de octubre de 1814.

(22). Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional, - Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios México 1990. Pág. 55.

Contaba con 242 artículos. Proclamaba los siguientes principios constitucionales: soberanía popular, ciudadanía general, aún para los extranjeros, igualdad ante la ley, -- respeto a la libertad y derechos personales, inviolabilidad del domicilio, reconocimiento de la religión católica.

Declaraba la independencia completa de la nación -- y su organización republicana. El gobierno debería ser -- representativo y estaría dividido en tres poderes: Legislativo, ejecutivo y judicial. El legislativo se integraría por una Cámara de Diputados, el Ejecutivo, lo formarían tres personas y el judicial, el Supremo Tribunal de Justicia.

Esta Constitución, por las circunstancias de la guerra, no entró en vigor sino en el territorio dominado -- por los insurgentes" (23)

"Los preceptos básicos de esa Constitución, fueron elaborados por Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante y José Manuel Herrera. Asimismo, participaron en el -- proyecto inicial, José Sotero Castañeda, Manuel Alderete, José María Ponce de León y Cornelio Ortíz de Zárate, entre otros. La mayoría de ellos eran personalidades distinguidas en distintos campos: periodismo, abogacía, teología, entre otras y transmitieron a ese Código de manera decisiva sus ideales emancipadores por los que desde el principio del movimiento de independencia habían luchado."(24)

Esta Constitución resume los ideales de la Insurgencia y está dividida en dos partes, que corresponden a sus aspectos dogmático y orgánico.

La primera parte, contiene 41 artículos que versan sobre los siguientes temas: religión, soberanía, de los ciudadanos, de la ley, los derechos del hombre y las obligaciones de los ciudadanos.

(24) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 2, pág.23.

La segunda parte consta de 196 artículos, que reglamentan la organización y funciones de los poderes públicos, declarando que la forma de gobierno es republicana, asambleísta y dividida en tres poderes.

El poder legislativo se integra con 17 diputados, el poder ejecutivo con tres presidentes como titulares, y el judicial compuesto por cinco individuos integrados en un Supremo Tribunal.

"La Constitución de Apatzingán de 1814, considerada como la primera Constitución Política elaborada en la lucha por lograr una nación libre y soberana, señaló en su artículo 11: tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente. Por otra parte, el artículo 12 de esta Constitución afirmó: Estos poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejer-

cerse ni por una persona, ni por una sola corporación.

Asimismo, el artículo 44 del citado ordenamiento es tableció:

Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán además, dos corporaciones, la una con el tí tulo de Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial)."

(25)

El capítulo X, artículo 132 de la Constitución de - Apatzingán, regula la composición del Supremo Gobierno:

"Artículo 132: Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52, serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el or-

(25) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 16, págs. 27 y 28.

den con que hayan de turnar y lo manifestarán al congre  
so."(26)

El artículo 144 de dicha Constitución señala lo con-  
cerniente a despachos, decretos y órdenes de carácter eco  
nómico así como otra serie de disposiciones:

"Artículo 144: Los títulos o despachos de los emple-  
ados, los decretos, las circulares y demás órdenes, que --  
sean propias del alto gobierno, irán firmadas por los -  
tres individuos, y el secretario a quien corresponda, las  
órdenes concernientes al gobierno económico y que serán  
de menor entidad las firmará el presidente y el secreta-  
rio a quien toque, a presencia de los tres individuos del  
cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no lle-  
vare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza, ni se-  
rá obedecida por los subalternos."(27)

(26) Decreto Constitucional para la Libertad de la Amé-  
rica Mexicana. Ed. Comisión Nacional Editorial, P. R. I.  
pág. 19. .

(27) IDEM. pág. 20.



Así también en su capítulo XI de la autoridad del Supremo Gobierno, señala las funciones que debe tener dicho órgano, entre ellas la de publicar la guerra, y ajustar la paz, celebrar tratados con las otras naciones, organizar el ejército y la milicia nacional, distribuir y mover la fuerza armada para asegurar la tranquilidad interior del estado, o para promover su defensa exterior entre otros.

En su artículo 170 dice: "Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de hacienda, por consiguiente no podrá variar los empleos de este ramo que se establezcan, crear otras nuevas, gravar con pensiones el erario público, ni alterar el método de recaudación, y distribución de las rentas, podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión." (28)

(28) Decreto Constitucional, págs. 23 y 24.

El artículo 11 dista tres atribuciones de la Soberanía; facultad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a un caso particular.

El artículo 50., define la Soberanía como una facultad que reside originalmente en el pueblo que es ejercida por medio de representantes llamados diputados y elegidos por la ciudadanía.

En tanto que el artículo 12 hace una clara división de poderes, diciendo en forma explícita que no pueden reunirse más de dos poderes en una persona o corporación principio constitucional que ha sido fundamental y se encuentra vigente en la Constitución actual.

El artículo 103, concede al Supremo Congreso la facultad como representante de la soberanía; la elección de los integrantes del Supremo Gobierno y del Tribunal de Justicia.

El artículo 106 faculta al Supremo Congreso para examinar y discutir los proyectos de ley, así como su --

sanción, interpretación y derogación.

En el artículo 123 se dispone que los vocales, podrán dirigir por escrito un proyecto de ley junto con su exposición de motivos al Congreso.

Al Supremo Gobierno, en el artículo 129 se concede el derecho de presentar reflexiones contra un proyecto de ley, y en caso de ser bien fundadas, se suprimirá la ley; pero en caso contrario de que sean insuficientes las razones expuestas, se mandará su publicación. Y en el artículo 130, el Supremo Gobierno tiene prerrogativa de promulgar las leyes.

El artículo 144 concede facultad al Supremo Gobierno para dictar títulos o despachos de los empleados, decretos, circulares y ordenes inherentes a su cargo, así como de carácter económico.

La Constitución de Apatzingán, aunque no tuvo vigencia real dio las bases para los ordenamientos posteriores del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el valor histórico del contenido de la Carta de Apatzingán es indiscutible, por ser el primer planteamiento del liberalismo mexicano y por ser la primera Constitución de nuestro país, ya que permite vislumbrar la importancia jurídica y política de los conceptos democráticos y liberales al establecer la soberanía como facultad del pueblo, la autonomía del país respecto de la metrópoli y la existencia política de la nación.

Asimismo, plantea la división de poderes, la forma de gobierno y la representación popular, sin faltar la delimitación de las facultades de sus integrantes.

Las tesis de soberanía nacional, la división de poderes y la supremacía de la Constitución perdurarán y se filtran hacia la Constitución Política de 1917.

c).- CONSTITUCION DE 1824.

Después de la caída del Imperio de Agustín de Iturbide, surge una generación política con principios libe-

rales basados en las doctrinas de la Revolución Francesa. La nación se encontraba en una efervescencia separatista.

Centroamérica, unida al imperio proclama su independencia, mientras que Yucatán permanecería unida a México, si se instauraba la república federal.

Estas tendencias se debían a las pugnas entre federalistas que defendían la libertad de las provincias y los centralistas que luchaban por un gobierno central -- fuerte.

Estas pugnas, a base de intrigas, se acentuaron con la intervenciónde de la masonería yorkina, dirigida por Joel R. Poinsett, cuyos miembros eran personas de fuerte influencia política; partidarios del federalismo y admiradores de la política de los Estados Unidos.

Por su parte la masonería de rito escocés, con Fray Servando Teresa de Mier a la cabeza, pugnaba por el centralismo. Esto da origen a los partidos liberal y conservador de gran trascendencia en nuestra historia.

"Una vez que Iturvide hubo salido del país se encargó del gobierno el Supremo Poder Ejecutivo, formado por un Triunvirato que integraron los Generales Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, quedando como suplentes Mariano Michelena, el Lic. Miguel Domínguez y el Gral. Guerrero"( 29 )

Este gobierno provisional fue nombrado para tratar de normalizar la anárquica situación política por la que atravesaba el país y evitar de nueva cuenta se cayera -- en la tiranía.

Aparecen brotes de desacuerdo, pues las provincias le niegan facultades al Supremo Poder Ejecutivo, llegando incluso a ser desconocido por algunas de ellas.

El gobierno provisional convoca a un nuevo Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de --- 1823, siendo el punto más espinoso el de decidir el tipo

(29) Cárabes.op.cit. pág. 216.

de república más conveniente a la realidad socio-política-económica que presentaba la nación: Centralista o Federal.

En el seno del Congreso surgen dos partidos: el centralista dirigido por Fray Servando Teresa de Mier, Jiménez, Mangino y Espinosa; y el federalista que encabezaba Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías y Prisciliano Sánchez y Rejón.

"Durante los trabajos del Congreso campearon dos -- corrientes políticas que representaron las ideas prevalentes en la época los centralistas dirigidos por Lucas Alamán, José María Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier, y los federalistas encabezados por Miguel Ramos Arizpe y Crescencio Rejón.

La mayor parte de las provincias se inclinaron hacia la adopción de la República Federal, así como a la soberanía para cada estado, en virtud de que el país había vivido una situación política centralizada, por lo --

accidentado de la geografía mexicana, que casi automáticamente se daba un aislamiento entre las distintas regiones. Este mismo aislamiento había favorecido el desarrollo económico de las diversas regiones, las cuales tenían una relativa autosuficiencia. Los centralistas no lograron imponer su tesis por ser minoría y no representar a la voluntad general de la Nación. A las pocas semanas la balanza se inclinó a favor del federalismo.

Miguel Ramos Arizpe fue nombrado presidente de la Comisión de Constitución y junto con su grupo, presentó el día 20 de noviembre un Proyecto de Acta Constitutiva que formuló en 36 artículos, la cual fue aprobada con el título de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, en enero de 1824. Formó parte y fue promulgada con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de ese mismo año, publicándose al día siguiente en la Ciudad de México.

Para ese momento se habían realizado ya las primeras elecciones para presidente y vicepresidente de la -



República, puestos ocupados por Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, respectivamente, el 10 de octubre de 1824. Ese día juraron, como Poder Ejecutivo, la primera Constitución" ( 30 ).

Los puntos sobresalientes de esta Constitución fueron:

I.- El sistema de gobierno sería republicano, representativo, popular y federal.

II.- El país quedaría dividido en 19 estados libres y soberanos, 4 territorios dependientes del Centro y un Distrito Federal.

III.- El poder se dividió en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

IV.- El Ejecutivo a cargo de un Presidente y un Vicepresidente que durarían en ejercicio de su poder cuatro años. El Legislativo con dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, renovables cada dos años. El Judicial integrado por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de Circuito y los jueces de Distrito.

V.- En cuanto a religión establecida la católica y prohibía el ejercicio de cualquier otra.

La Constitución de 1824 se inspiraba en la de los Estados Unidos y en la de Cádiz; tenía aspectos positivos de importancia y otros negativos que no solucionaron de momento las necesidades del pueblo mexicano." ( 31 ).

La Constitución de 1824, contenía siete capítulos , subdivididos en secciones y 171 preceptos. Se ratificaban los principios republicanos y federales fijados por el Acta Constitutiva; se señalaban las facultades de los --

estados y de la federación y sobre todo la consagración de la Soberanía Nacional.

"Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, se ha conformado un régimen con características propias. Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812" ( 32 ).

"Tal vez uno de los artículos de mayor importancia en los momentos de su promulgación, fue el 4o que estableció la forma de república representativa popular federal. También, de acuerdo con las condiciones de la época

(32). Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo veintiuno Editores S.A. 2a. Edición, México 1979. Pág. 41

ca, estableció como religión de Estado la católica (art.3) El sistema federal era mucho más completo que el actual en virtud de que las facultades de los Estados eran mucho mayores, sin restricciones en su régimen interno. Por otra parte, las legislaturas eran el factor determinante en la elección del poder ejecutivo" ( 33 ).

"La Constitución obligaba a todo funcionario público antes de asumir el cargo, a jurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales; el Congreso determinaría la responsabilidad de los infractores. Atribuyó al poder Legislativo la interpretación de los preceptos constitucionales y a las legislaturas estatales la facultad de hacer observaciones pero sólo hasta el año de 1830, en -- que serían calificadas por el Congreso y publicadas por el Presidente sin comentarios. De igual forma; no po----drían modificarse nunca los artículos relativos a la ---

(33) Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax- México, Librería Carlos Césarman S.A. 9a. Edición 1985 Pág.120.

libertad e independencia de la nación, forma de gobierno, religión, libertad de imprenta y división de poderes (título VII<sup>o</sup>. ( 34 ).

La Constitución del 24 dota a nuestro país de las bases políticas tales como el sistema federal, régimen republicano y la división de poderes, que son los principios esenciales que dan vida a nuestra organización constitucional actual.

"El sistema de República Federal adoptado por México en la segunda década del siglo XIX, ha sido criticado en el sentido de que no respondía a las necesidades de nuestro país en ese momento, se afirma que fue sólo una mala imitación que se tomó del vecino país del norte influenciada también por los principios políticos emanados de la Ilustración Francesa" ( 35 ).

(34).- Instituto Nacional op.cit. Cuaderno 2 Págs 42 y 43

(35).- Instituto Nacional po. cit. Cuaderno 3 Pág.11

"El apremio autonomista de las provincias inclinó la balanza hacia el reconocimiento necesario de un sistema federativo de organización, triunfando sobre el grupo político que se había pronunciado por un sistema centralista. Esto se demuestra en el artículo sexto del Acta -- Constitutiva de la Federación de 1824 que establecía que las partes integrantes de la República serían "Estados -- Independientes", libres, soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración interior.

Sin embargo, aunque el amparo de la Ley Fundamental de 1824 se buscó el nacimiento de una república que representara los principios federalistas, las fricciones -- políticas continuaron enconadamente de manera tal que -- un lapso de once años, de 1824 a 1835, en que operó la citada carta, se suscitaron una serie de planes cuartelazos, venganzas y pronunciamientos políticos, cuyas consecuencias obligaron a mudar el régimen federal a su signo contrario el centralista (36 ).

(36).- Instituto Nacional. Cuaderno 3, Pág. 13.

Esta Constitución en su artículo 51, dice que la formación de leyes y decretos puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras, con excepción de las que traten aspectos de contribuciones e impuestos, que solamente pueden tener su origen en la Cámara de Diputados.

La fracción I del artículo 52, da como iniciativa de una ley o decreto, las proposiciones hechas por el Presidente de la República para el bienestar de la sociedad, debiendo ser hechas a la Cámara de Diputados.

Esta Constitución, en su artículo 55 se señala que cuando las leyes o decretos aprobados por mayoría absoluta de los integrantes de las cámaras, se pasarán al Ejecutivo para que apruebe, firme y publique.

Entre las prerrogativas que concede el artículo 105 al Presidente de la Nación, se señala que podrá hacer las propuestas o reformas a la ley, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados.

Las atribuciones del Presidente de la República se señalan en el artículo 110, sobresaliendo las siguientes:

a).- Publicar, hacer circular y guardar las leyes y decretos del congreso general.

b).- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el cumplimiento de la Constitución y las leyes generales.

c).- Ejecutar las leyes y decretos para conservar la integridad de la Federación, y sostener su independencia en el extranjero, así como la unión y libertad en lo interior.

a).- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

"Desterrados Gómez Farias y José María Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constitu



yente y adopto las bases de una Constitución Central, mejor conocida como las Siete Leyes. El viraje en la forma de gobierno es sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimían las legislaturas de los estados, los -- que en adelante se denominarían Departamentos y cuyas -- rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central. El período presidencial tendría una duración de -- ocho años y se creaba el cuarto poder: el conservador -- encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución" ( 37 ).

La institución del Supremo Poder Conservador, se hallaba por encima de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y solo era responsable ante Dios.

La adopción del sistema centralista apresuró la separación de Texas, pues los rebeldes impugnaron esta for

ma de gobierno y reforzó su argumento para la separación definitiva que culmina con la independencia de Texas en marzo de 1836.

También durante la vigencia de esta constitución se produce la invasión francesa en 1838, conocida como guerra de los pasteles. Esta intervención se da en reclamo de protección de los súbditos franceses residentes en México.

Al transformarse los estados en departamentos, pierden su soberanía, por lo que Yucatán intenta separarse y erigirse en un estado independiente. En marzo de 1841 se publica la Constitución Política Yucateca, por lo que Antonio López de Santa Anna envía al ministro de la Suprema Corte de Justicia, Andrés Quintana Roo para dirimir las diferencias que terminan por la fuerza en 1844.

Las Siete Leyes se integraban de la siguiente forma

PRIMERA LEY.- define los conceptos de nacionalidad

y ciudadanía, así como los derechos y obligaciones de los mexicanos, configurándose con 15 artículos.

SEGUNDA LEY.- Se refiere al Supremo Poder Conservador en 23 artículos, aprobados en abril de 1836.

TERCERA LEY.- Trata lo relativo al poder Legislativo, su composición y formación de leyes, con cámaras de -- diputados y senadores con tendencia oligárquica; con 58 -- artículos.

CUARTA LEY.- En 34 artículos, establece la organización del Poder Ejecutivo individual, fijando los requisitos para ser presidente de la República y establece como duración del mandato presidencial el de 8 años.

QUINTA LEY.- A lo largo de sus 51 artículos, instituye el Poder Judicial, que se integra con la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda.

SEXTA LEY.- Transforma la división del territorio de la república a través de 31 artículos. Los estados con gobernadores nombrados por el gobierno central y juntas locales con cinco miembros que sirven como consejeros del gobernador. Asimismo, los departamentos se dividen en distritos y estos en partidos.

SEPTIMA LEY.- Con 6 artículos, contiene disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las seis leyes anteriores, señalando que no pueden ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años.

Esta constitución ha sido juzgada en forma muy dura pues no es posible que el Poder Ejecutivo se subordine a un poder llamado conservador que sólo rinde cuentas a Dios, como si este poder fuera sobrehumano y que tiene tal poder para suspender a la Corte de Justicia, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República, así como suspender por un término de dos meses las sesiones del congreso.

Estas Siete Leyes quisieron restaurar el poder de las clases privilegiadas que se habían debilitado y querían un órgano que representara a esas clases con la característica de tener un gran poder e influencia en el gobierno y la actividad política del país; y en esa forma se crea el Supremo Poder Conservador.

La Segunda Ley, en su artículo 26 se señala en la fracción primera que corresponde al Poder Ejecutivo la iniciativa de leyes así como a los diputados en todas las materias; y el artículo 27 se marca que el ejecutivo podrá iniciar leyes declaratorias de otras leyes.

La fracción primera del artículo 15 de la Cuarta Ley, se marcan las prerrogativas de dar o negar la sanción de una ley o decreto al Presidente de la República que le envíe el Congreso General.

En tanto el artículo 17, dice que son atribuciones del Ejecutivo dar decretos y órdenes con sujeción a las leyes correspondientes y reglamentos para el cumplimiento

to de éstas, iniciar leyes o decretos, hacer las observaciones pertinentes a las leyes o decretos que le sean -- turnados para su publicación.

Este estatuto fue tan complicado que convirtió a -- las entidades federativas en departamentos, depositando -- el nombramiento de gobernadores en el Poder Ejecutivo e instaurando el Supremo Poder Conservador, cuya finalidad era evitar los abusos de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

e).- BASES ORGANICAS DE 1843.

En 1840 un pronunciamiento con el nombre de Jornadas de Julio tuvo como jefes al Gral. Urrea y a D. Valentín Gómez Farias. El Presidente Bustamante fue reducido -- al Palacio Nacional que fue bombardeado.

Los federalistas organizaron luego una campaña nacional mediante un triple pronunciamiento; el Gral. Paredes y Arrillaga en Guadalajara. Santa Anna en Perote y --

el Gral. Valencia en la Ciudadela de México. Los tres firmaron las llamadas Bases de Tacubaya, en las que se pedía el cese de los poderes públicos y el establecimiento de un ejecutivo provicional. Bustamante renunció a la Presidencia y una junta eligió Presidente a Santa Anna" ( 38 )

Mediante las "Bases de Tacubaya", cesaban los poderes supremos, con excepción del judicial, siendo presidente provisional Santa Anna debía organizar la administración pública y convocar a un nuevo congreso que promulgara una nueva constitución.

"Las Bases de Tacubaya poco resolvieron, pues solo retardaron los conflictos que se presentarían en el siguiente Congreso Constituyente. La comisión encargada de elaborar la Constitución dio lectura al Proyecto el 20 de marzo de 1842 y a un voto particular que darían Octaviano Muñoz Ledo, Mariano Otero y José Espinoza de los Montero.

Ambas propuestas aceptaban un gobierno republicano, popular y representativo, favoreciendo al grupo federalista y ocasionando un gran descontento en el a la conservadora". (39)

"Debido a lo anterior se disolvió el Constituyente que fue reemplazado por una Junta Nacional Legislativa, que expidió en julio de 1843 las Bases Orgánicas que sostuvieron el Centralismo.

Santa Anna gobernó el país como dictador; reorganizó el ejército, erigió el tribunal mercantil y el de minería y restauró la Academia de Bellas Artes; abrumó el país de impuestos.

Una insurrección de Paredes y Arrillaga, obligó a Santa Anna a dejar la presidencia y es desterrado.

Queda como presidente interino y luego como propio



tario José Joaquín Herrera, que después fue derrocado ocupando la presidencia Mariano Paredes y Arrillaga, que se dedicó a preparar el ejército para enfrentarse a Estados Unidos.

Paredes se demuestra adicto a la monarquía y permite una campaña a favor de ésta, pues ve en ella la solución a la anarquía imperante. Esto propicia una rebelión federalista que lo derriba del poder, cuando el país --- estaba en plena guerra con Estados Unidos.

Las Bases Orgánicas, vigentes de 1843 a 1846, reglamentaron un período difícil en la historia de México además de los problemas internos a los que había que agregar una lucha entre liberales y conservadores que se antojaba eterna, México se enfrentaba a otra guerra trágica la de Texas, en la que perdería más de la mitad de su territorio. Los problemas internos más significativos eran de muy diversa índole; un erario público en estado lamentable, la guerra de castas en Yucatán, los levantamientos contra el gobierno de Herrera, además de la entrada en -

escena de otro bando político, el monarquista, cuyo intento político entorpeció aún más la organización nacional. Nos referimos concretamente a la conspiración monárquica fraguada por Lucas Alamán, Bermúdez de Castro y Paredes y --- Arrillaga, quienes pretendían el establecimiento de una -- monarquía en México con un príncipe de la casa real española" (40 ).

Las Bases Orgánicas de 1843 contaba con 207 ----  
artículos repartidos en once títulos:

I.- De la nación mexicana, su territorio, forma de ---  
gobierno y religión.

II.- De los habitantes de la República.

III.- De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y dere--

chos y obligaciones de unos y otros.

IV.- Poder Legislativo.

V.- Poder Ejecutivo.

VI.- Poder Judicial.

VII.- Gobierno de los Departamentos.

VIII.- Poder Electoral.

IX.- Disposiciones Generales sobre administración de justicia.

X.- De la Hacienda pública.

XI.- De la Observancia y reforma de estas bases.

Se ratifica la independencia de la nación y la organiza como una república centralista, suprime al supre--

mo poder conservador y como religión de estado la católica. Deposita en el Poder Legislativo en dos cámaras y en el Ejecutivo respecto a la sanción de las leyes.

Este Código Político, en su artículo 53 dice que la iniciativa de formación de leyes corresponde en el siguiente orden; al presidente de la República, a los diputados, asambleas departamentales y a la Suprema Corte de Justicia, en relación a la administración de su ramo; y el artículo 58 señala que una vez aprobada una ley, se -- turnará al presidente de la República para su respectiva publicación.

Mientras que el artículo 67, fracción primera dice - que corresponde al Presidente de la República, la publi-- cación, circulación de leyes o decretos; mencionándose en la fracción cuarta de que podrá expedir órdenes y dar -- reglamentos para la debida ejecución de las leyes.

Durante la vigencia de esta constitución, tampoco - hubo estabilidad política, ya que tuvo lugar la guerra

contra los Estados Unidos de Norteamérica, así como graves conflictos internos.

"La carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo.

El congreso queda anulado en razón al voto extraordinario del presidente; en tanto el poder judicial cae -- en su mano por las facultades con respecto a los tribunales supremos.

Este Código político tiene una vigencia de tres -- años, pues la nación de nueva cuenta se encuentra en una lucha intestina que trata de cambiar la forma de gobier

( 41 ) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano  
Compañía Editorial Continental, México, 1980 5a. Edición  
Pág. 73.

no y regresar al sistema federal.

Con el triunfo del Plan de San Luis encabezado por Paredes y Arrillaga en enero de 1846, se expide la convocatoria para un congreso nacional constituyente. Gómez - Farfás y Mariano Salas censuran la actitud monárquica de Paredes y piden el regreso de Santa Anna, así como la reunión de otro congreso constituyente.

Santa Anna regresa de su destierro en Cuba y expide un decreto por el que restituye la Constitución Federal de 1824 y mediante otro decreto otorga al congreso la facultad de dictar leyes en el ámbito de su competencia.

Las pugnas continúan entre las facciones políticas, sobresaliendo nuevas figuras como Don Benito Juárez.

Se decide adoptar la Constitución de 1824, con la -- salvedad de hacerle reformas. Proponiendo Mariano Otero - un Acta de Reforma, lo que da paso a la Constitución de - 1847.

f).- ACTA DE REFORMA DE 1847.

En 1846, en medio de la Guerra de Texas y la invasión por parte de los Estados Unidos, se restaura el federalismo. El Plan de la Ciudadela que derrocó a Paredes, expresaba que se reuniría un congreso compuesto por representantes nombrados popularmente que sería el encargado de constituir a la nación un gobierno conforme a la voluntad nacional.

"Otros sucesos alteraron más la situación. Fueron electos Santa Anna como presidente y Gómez Farías como vicepresidente, pero como Santa Anna se dedica a la guerra lo reemplaza Gómez Farías.

Se propuso mediante la ley sobre Bienes Eclesiásticos obtener recursos del clero para financiar la guerra contra los invasores, pero esto provocó una reacción violenta de moderados y conservadores.

En febrero de 1847, estalla una rebelión en tanto los invasores norteamericanos desembarcan en Veracruz,

Santa Anna reasume el poder, suprime la vicepresidencia. El Congreso nombra una Comisión Constituyente, que acoge la propuesta de restablecer la Constitución de 1824, declarando que era legítima y vigente en todo el país la Carta Magna de 1824, mientras no se publicaran las reformas hechas por la asamblea.

Al dictamen se acompañó el voto particular de María no Otero, en el que propone que, además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, se observara un Acta de Reformas.

El congreso en abril de 1847, rechaza el dictamen de la mayoría y el día 22 da principio la discusión del voto particular, el cual con algunas modificaciones y bajo el título de Acta Constitutiva y de Reformas.

El Acta reconoció los derechos de libertad, igualdad propiedad y seguridad del hombre y estableció un juicio de nivel federal para amparar a todos los habitantes que se vieran afectados en el ejercicio y conservación de sus derechos, por actos de alguno de los poderes federa-



les o locales. La resolución que tomara el tribunal federal, sólo protegería al demandante. Esto es la llamada -- Fórmula Otero del juicio de amparo mexicano y es quizá -- la más importante adición que se incorporó al sistema -- constitucional de la Carta Magna de 1824 que se restaura -- ba." (42)

Mientras, se juraba el Acta de Reformas el 18 de mayo de 1847, los norteamericanos llegaban a la ciudad de Puebla y en agosto entran al Valle de México apoderándose de la capital en septiembre.

Al restablecerse el orden después de ratificado el Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado el 2 de febrero de 1848, Santa Anna declina el poder ejecutivo y lo asume -- en forma interna el presidente de la Suprema Corte, Manuel Peña y Peña, que reúne al disperso Congreso para ratificar el tratado.

(42) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 3, pág. 28.

Son nombrados Luis G. Cuevas y Miguel Arista como delegados por México para negociar el tratado; por el que Estados Unidos se apropia de Texas hasta el Rio Bravo, - Nuevo México y la alta California, o sea, más de dos millones de kilómetros cuadrados.

El 30 de mayo de 1848, fue designado presidente constitucional José Joaquín Herrera que recibe parte de la indemnización ofrecida por Estados Unidos. Al término del periodo en enero de 1851, asume la presidencia el General Mariano Arista que continúa con la política de Herrera, la reorganización administrativa y del ejército; se ve obligado a reprimir numerosos alzamientos de militares desplazados que pedían el retorno de Santa Anna.

Un año más tarde, se convoca a otro Congreso Constituyente y el General Arista solicita al congreso le sean concedidas facultades extraordinarias; lo que le valió el derrocamiento.

El acta de 1847, restablece el Sistema Federal, pero-

acentúa la subordinación de los poderes locales a los preceptos de la Constitución General.

También reproduce la división de poderes para su ejercicio especificando que sólo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad o impone como obligación.

Asimismo, suprime la vicepresidencia, duplica el número de senadores y aumenta el de diputados a uno por cada cincuenta mil habitantes y ordena la elección directa para diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Contempla que la reforma constitucional se realizará mediante calificación por Congreso y resolución por el siguiente; e introduce otro procedimiento que es el voto aprobatorio de los dos tercios de ambas Cámaras.

Respecto a la separación de los órganos del Poder Público, exige que se limiten al cumplimiento de las fun

ciones expresamente conferidas en la Constitución.

En julio de 1852, estalla en Guadalajara una revuelta encabezada por el Coronel Blancarte bajo el nombre de Plan del Hospicio; Arista renuncia y sale del país. Se invita a Santa Anna a retomar la presidencia y se exige la convocatoria de un Congreso que reformara la Constitución.

A la renuncia de Arista, el poder pasa al presidente de la Suprema Corte de Justicia Juan B. Ceballos, como interino y luego al General Manuel Lombardini.

La mayor parte de los militares eran santaannistas, lo que explica su adhesión al Plan del Hospicio y el llamado a Santa Anna para que se hiciera cargo del poder.

\*Para Santa Anna, se volvió a presentar la disyuntiva de actuar como centrista o federalista, pero esta vez se decidió por el bando conservador. Lucas Alamán que en

cabezaba el gabinete, elaboró las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución (23 de abril de 1853).

El "partido" conservador comenzó a debilitarse debido a la muerte de algunos de sus integrantes como lo fue el propio Alamán y la de Tornel, quedando con ello el camino abierto a Santa Anna para dar rienda suelta a sus ambiciones. Paulatinamente comenzó a concentrar el poder en su persona. Y en efecto, estableció un gobierno con las características del absolutismo europeo adjudicándose el título de Alteza Serenísima." (43)

En los Estados se suprimieron las legislativas, se restó poder a los gobernadores y se establecieron los Departamentos. Se reorganizó el ejército y se proporcionó seguridad en los caminos.

Prácticamente Santa Anna gobernó sin constitución,-

(43) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 3, pág. 30

ESTA TERCERA EN OPORTUNIDAD  
SALA DE LA ASISTENTE

- 79 -

ejerciendo una verdadera dictadura.

g).- CONSTITUCIÓN DE 1857.

Restablecida la Constitución de 1824 con el Acta de Reformas de 1847 y firmado el Tratado de Guadalupe que puso fin a la guerra con los Estados Unidos, siguieron cambios al Poder Ejecutivo, caos, luchas intestinas y el debilitamiento del régimen federal.

"El ejercicio de la dictadura de Santa Anna se consideró indefinido y, con ello, de nueva cuenta se dio muerte al sistema federal. Sin embargo, la reacción contra el gobierno absoluto de su Alteza Serenísima no se hizo esperar. El 10. de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villarreal proclamó en Ayutla, Gro., un plan revolucionario en contra del gobierno de Santa Anna, redactado en la Hacienda de la Providencia. Este documento, conocido como Plan de Ayutla, reconocía "que la permanencia de Santa Anna en el poder (era) un amago existente para las libertades -

públicas..."; pretendía establecer además un sistema que eligiera un presidente interino y un consejo de estado; fijaba el procedimiento para expedir una ley provisional en tanto se reunía un Congreso que elaboraría la Constitución, la cual sería representativa y popular; pugnaba, -- por último por la debida utilización del ejército como instrumento de apoyo del gobierno, con el objeto de mantener y respetar las garantías sociales." (44)

Este plan fue reformado en Acapulco, al ser aceptado por el General Juan Alvarez e Ignacio Comonfort que consiguió armas y municiones en los Estados Unidos.

Santa Anna expide una serie de decretos con la finalidad de implantar una dictadura; declara en receso a las Legislaturas, reglamenta las funciones de los gobernadores y así convertirlos en simples agentes del gobierno central, controla las rentas públicas de las entidades y

(44) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 3, págs. 31 y 32.

les impone el carácter de Departamentos. Mediante un plebiscito, se confirma la prórroga indefinida de su dictadura y la facultad de nombrar sucesor.

Para obtener ingresos, dicta una serie de medidas como las contribuciones sobre puertas y ventanas, tenencia de perros, etc.

"Otro hecho notable durante el gobierno de Santa Anna fue la pérdida del Territorio de la Mesilla, situado entre Nuevo México y Chihuahua.

Los Estados Unidos habían hecho el trazo para el ferrocarril interoceánico pasando precisamente sobre el territorio de La Mesilla. Según el Tratado de Límites de 1848 este territorio pertenecía a México, pero la Unión Americana lo reclamaba para sí, anulando el acuerdo de la Comisión de Límites." (45)

(45) Gárabes. op. cit. pág. 239.



"Mientras tanto, México se veía nuevamente sacudido por discordias políticas entre conservadores y liberales además de una severa crisis económica. Aprovechando esta situación los Estados Unidos mandaron instrucciones a -- sus funcionarios para efectuar la compra de la Mesilla.

Debido a la caótica situación del país, la presión para la firma del tratado de la compra fue incrementándose, hasta que en julio de 1854 se convino la ratificación del mismo. Entre otras cosas este tratado estableció la venta a los Estados Unidos de más de 100,000 Km2 de territorio mexicano." (46)

"Los representantes de México lucharon denodadamente, pero ante la amenaza de otra guerra, tuvieron que entregar la Mesilla recibiendo como indemnización Diez Millones de Pesos. El tratado se firmó el 13 de diciembre de 1853." (47)

(46) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 15, págs. 40 y 42.

(47) Carábes. op. cit. pág. 239.

Así surge la Revolución de Ayutla que tiene su origen en la proclama del Plan de Ayutla, el primero de marzo de 1854 y llevado a cabo por el Coronel Florencio Villarreal; bajo influencia de Juan Alvarez e Ignacio Comonfort el movimiento se fue extendiendo.

Santa Anna, al enterarse del Plan de Ayutla, sale a combatir a los rebeldes, pero viendo que era imposible someterlos, renuncia al poder y se embarca rumbo a Cuba en agosto de 1855.

La lucha se prolongó debido a la falta de unificación entre los militares. Comonfort se enfrenta al General Rómulo Díaz de la Vega en la capital, a Haro y Tamariz en San Luis Potosí y a Manuel Doblado en Guanajuato.

Al triunfo de la revolución, se elige como presidente provisional al General Martín Carrera que renuncia - poco tiempo después, siendo nombrado en su lugar el General Juan Alvarez.

El General Alvarez, llama a un Congreso Constitucional, e integra un gabinete con mayoría liberal, entre los que destacan Melchor Ocampo en Relaciones, Benito Juárez en Justicia, Ponciano Arriaga en Gobernación, Guillermo -- Prieto en Hacienda, Santos Degollado en Fomento e Ignacio Comonfort en Guerra.

Surgieron desavenencias entre los mismos liberales especialmente entre Ocampo con tendencias radicales y Comonfort de ideas moderadas, ambos renuncian y es aceptada la renuncia de Ocampo pero el Presidente aplaza la de Comonfort por convenir a los intereses del gobierno.

\*La generación de los primeros liberales ya estaba superada para estas fechas y marchaba hacia un radicalismo más profundo, que con el tiempo, tomaría el nombre de Progresismo; Ramos Arizpe, Mora y Gómez Farfías dejaban su puesto a Ocampo, Lerdo de Tejada, Arriaga y Juárez.

Una nueva clase política nacía; no de la aristocracia ni del pueblo bajo, sino de la inquietud de nuevas --

reformas en lo político y lo social.

Con la Revolución de Ayutla esta nueva generación se echaría a cuestras el problema de la restructuración del país y de la resistencia a las intervenciones extranjeras." (48)

"El triunfo de la Revolución de Ayutla hizo posible impulsar nuevamente la obra reformista mediante la promulgación de varias leyes; La Ley Juárez que versaba sobre la administración de justicia y suprimía el fuero eclesiástico (23 de noviembre de 1855); la Ley Lerdo sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas (25 de junio de 1856) y la Ley Iglesias, enfocada a controlar los abusos de la Iglesia en materia de aranceles parroquiales (11 de abril de 1857).

Para consolidar las conquistas se expidió el Esta-

(48) Carábes. op. cit. pág. 241.

tuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el 15 de mayo de 1856, que contenía una regulación pormenorizada de las garantías individuales, libertad, seguridad propiedad e igualdad." (49)

"El Lic. Benito Juárez hizo la ley que lleva su nombre, el 22 de noviembre de 1855; según ésta "Los tribunales eclesiásticos y militares ya no debían conocer de asuntos civiles". Especificaba también que el fuero eclesiástico en los delitos comunes de los clérigos era renunciable, es decir, que podían ser juzgados por el tribunal eclesiástico o por el civil, de acuerdo con los deseos del interesado.

Hubo protestas del ejército y del clero; éste se apoyaba en el Derecho Canónico, reconocido y aprobado hasta entonces en México; aquél en los privilegios de que siempre había gozado.

"La oposición más fuerte a la Ley Juárez la hizo

(49) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 3, pág. 33

ron los magistrados mismos que declararon incompetente dicha ley, emanada directamente del ministerio de Justicia, sin previo estudio del Supremo Tribunal." (50)

"El 25 de junio de 1855 apareció una ley preparada por D. Miguel Lerdo de Tejada, que en su artículo primero decía: Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen y administran como propietarias las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República se adjudicarán a los que las tiene arrendadas. A esta ley se conoce también con el nombre de Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas.

Hubo protestas por parte del clero, pero sin ningún resultado.

Los efectos de la Ley Lerdo fueron desastrosos para el pueblo mexicano pues los indígenas que trabajaban tierras comunales las perdieron. No pudiendo comprar sus propias tierras por falta de capital, se pusieron--

(50) Carábes. op. cit.. pág. 243.

a trabajar como peones acasillados al servicio de los nuevos propietarios. Así nacieron muchos de los grandes latifundios que alcanzaron su apogeo en tiempos de Porfirio Díaz." (51)

El gabinete de Ignacio Comonfort se integró fundamentalmente con liberales moderados, entre los que figuraban José María Lafragua, Juan Soto, Manuel Payno, Manuel Siliceo y con sólo dos liberales puros; Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada.

Se produjo una serie de levantamientos, auspiciados en su mayor parte por el clero, situación que aprovecharon los puros para pedir a Comonfort que dictara algunas medidas urgentes de interés nacional; lo. la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla (31 de marzo de 1856); 2o. la extinción de la Compañía de Jesús (5 de junio de 1856); y 3o. la desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas (25 de junio de 1856).

(51) Garábes. op. cit. pág. 244

El Congreso Constituyente convocado el año anterior, se integró con una mayoría de diputados puros, pero también participaban los llamados moderados y conservadores, quienes se reunieron en la sesión inaugural el 18 de marzo de 1856, el resultado de sus trabajos, La Nueva Carta Magna, sería concluida el 5 de febrero de 1857. Distinguidos intelectuales, escogidos entre los que destacaban Ponciano Arriaga, José María Mata, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez y Francisco Zarco, elaboraron el proyecto de Constitución, encabezados por el primero, ya a la lista habrían de sumarse dos miembros más.

En lo fundamental, la Nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824. Se inspiraba en los principios ideológicos de la Revolución Francesa, y en cuanto a la organización política tomaba como modelo la de los Estados Unidos de América." (52)

"En pocos meses el Congreso Constituyente redactó la nueva Constitución, que poco difería de la de 1824,

(52) Calzada Padrón. op. cit. págs. 89 y 90.



adoptando la forma de gobierno republicano, representativo y federal, con los tradicionales Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Mantuvo la soberanía del pueblo - dentro del marco de igualdad democrática." (53)

En esta Constitución se suprime la vicepresidencia, y en caso de defunción o retiro del ejecutivo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia asumiría el poder, también se prohibió en forma expresa la reelección de - modo sucesivo a los encargados del Poder Ejecutivo, tanto de la Unión y de los estatales.

"Algunos de los artículos más importantes de dicha Constitución son:

Art. 301.- Establecía la libertad de enseñanza.

Art. 50. Prohibió los votos religiosos y las ordenes monásticas.

Art. 13.- Suprim a los fueros y los tribunales eclesíasticos (Ley Juárez).

Art. 27.- Negaba a las corporaciones civiles y eclesíasticas la capacidad de poseer bienes raíces (Ley Ler

(53) Carábes. op. cit. pág. 246.

do).

Art. 123.- Los poderes federales serían los únicos que podían legislar en materia de culto religioso y disciplina eclesiástica externa."(54)

La Constitución del 57, resolvió la lucha entre el federalismo y centralismo, ya que el sistema federal fue reconocido como la forma de gobierno más idónea a las necesidades del país.

Los constituyentes de 1857 se manifestaron por una división de poderes y por ende, un sistema de gobierno no diferentes.

"El artículo 52 del proyecto, correspondiente al 50 de la Constitución de 1824, dividió el supremo poder de la federación para su ejercicio en:

Poder Legislativo. Depositado en una sola Asamblea llamada Congreso de la Unión y compuesta con represen-

(54) Garábes. op. cit. pág. 246.

tantes elegidos cada dos años por los ciudadanos. Se suprimió la Cámara de Senadores, misma que después fue re-instalada mediante el reglamento constitucional dado en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada.

Poder Ejecutivo. Correspondió a una sola persona - llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Poder Judicial. Se encargó a una Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Distrito y de Circuito; la Corte se conformaría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general elegidos cada seis años."(55)

"Desde luego el nuevo mandatario constitucional de jó inconformes a los privilegiados, empezando por la iglesia, al punto de que el mismo jorarca mundial, Pío IX, dijo que esta constituía un insulto a la religión y desde el solio papal condenó y declaró reprobadas las leyes, y consideró sin valor la Constitución. Paralelamente, -

(55) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 3, pág. 42.

fulminó a todos los que obedecían al gobierno, Por su parte el episcopado mexicano, haciéndose eco de los deseos del papa repartió excomuniones por doquier. La guerra civil promovida por la iglesia amenazaba de nuevo al país, pues no podía renunciar tan fácilmente a los privilegios de que gozaba."(56)

"La Constitución fue muy mal recibida, y las protestas no se hicieron esperar cuando el Gobierno ordenó que las autoridades civiles y militares la juraran. Los obispos declararon que la Constitución era ilícita y que por tanto no había obligación de cumplirla. Muchos funcionarios civiles también se negaron a admitirla como ley fundamental."(57)

"La Carta Magna de 1857, estableció la supremacía de la Constitución, la división de poderes, el gobierno republicano, democrático, representativo y federal. Reconoció los derechos del hombre, "Como base y el objeto

(56) Calzada Padrón. op. cit. pág. 90

(57) Carábes. op. cit. pág. 247.

de las instituciones sociales..." y estableció el juicio de amparo para hacerlas respetar. El amparo es el medio instrumento - que tiene toda persona (física o moral, -- hombre o mujer, mexicano o extranjero, etc.) para presentarse ante un juez o tribunal federal y pedir su protección ( su amparo ) por garantía violada por la autoridad (Congreso Federal o Estatal, Presidente, Gobernador o por los propios jueces)" (58)

La carta de 1857, crea un sistema de gobierno diferente al establecido en la del 24, ya que define que el Congreso fuera unicameral y trabajaría dos periodos de sesiones al año.

La Constitución de 1824, proclamó un sistema presidencial de gobierno con tintes parlamentarios; y el Código Político del 57 fija el centro del poder en el cuerpo legislativo.

En octubre de 1857 queda instalado el poder legislativo, y en diciembre los nuevos poderes: el Ejecutivo - que recae en Comonfort y el Judicial. Como presidente de la Suprema Corte de justicia puesto análogo a la vicepresidencia de la República, fue designado Benito Juárez.

"La Carta de 1857 depositó el poder Ejecutivo en el presidente de la República Mexicana (art.75); señaló que la elección de dicho cargo sería "indirecta en primer grado y en escrutinio secreto" (art.762); estableció la duración del cargo en cuatro años, mismo que daría comienzo el 1o. de Diciembre (art.78); afirmó que en caso de ausencia temporal del presidente, ejercería el cargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia (art.79) y - si ésta fuera absoluta se procedería a una nueva elección (art.80); dictó las obligaciones (arts.83,84 y 85) y prerrogativas del presidente (art.85); estableció que -- para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación habría el número de secretarías establecidas por el Congreso, mediante una ley, así como la distribución de los negocios que habrían de estar a

cargo de cada secretaría (art.86);fijo los requisitos -- para ser ministro (art.87);sus facultades (art.88) y obligaciones (art.89)" (59).

Comonfort, es confirmado en el cargo, con la obliga-- ción de poner en vigencia la nueva Carta Magna, pero no lo hace. Los conservadores, a iniciativa de Félix Zuloaga que encabeza el Plan de Tacubaya derrocan al gobierno.

El mismo Comonfort convencido de que no puede go-- bernar con la misma Constitución, la desconoce y se adhie re al plan.

"La situación se puso tensa cuando Comonfort, sin - ayuda de ninguno de los bandos políticos, acabó descono-- ciendo también el Plan de Tacubaya. Los generales Miguel Miramón y Luis G. Osollo se apoderarán de la Capital, - mediante un golpe de estado en la ciudadela, el 11 de --

enero de 1858. Comonfort sin renunciar a la presidencia se fue a los Estados Unidos.

Los representantes de 27 entidades de la República Mexicana eligieron a Zuloaga como presidente interino. Por su parte D. Benito Juárez, que había huido a Querétaro, reclamó para sí la presidencia vacante" (60).

La lucha se agudiza y México es regido por dos gobiernos paralelos; uno encabezado por Benito Juárez que había asumido la presidencia por mandato de la Constitución vigente en ese entonces; el segundo fue inicialmente presidido por Félix Zuloaga y posteriormente por Miguel Miramón.

"La proclamación de la Carta de 1857 dio lugar a grandes inconformidades del grupo conservador, que llevaron al país a una guerra civil. Durante la guerra de Tres

(60 ) Carábes pp. cit. pág.247.



Años, México estuvo gobernado por dos regímenes: el primero encabezado por Benito Juárez, liberal; y el otro por -- Félix Zuloaga, conservador. La lucha se definió en 1861 -- cuando las fuerzas juaristas tomaron la ciudad de México.

Desafortunadamente la paz duraría pocos años ya que algunos mexicanos convencidos de que el sistema monárquico sería la solución para México, decidieron pedir ayuda a Napoleón III, rey de Francia, para la implantación de un príncipe europeo". (61).

"Después del triunfo de los liberales y la restitución de la Carta de 1857, México se vió sujeto a la implantación de un régimen europeo. Maximiliano de Habsburgo, -- apoyado por Napoleón III, rey de Francia, instauró un gobierno monárquico, por lo que una vez más hubo dos gobiernos: el del emperador de origen austriaco y el del liberal Benito Juárez" (62)

(61) Instituto Nacional op.cit. Cuaderno 18 Pág. 28

(62) IDEM. Cuaderno 15 Pág. 42.

"No obstante, con la invasión francesa de 1864 se impuso a Maximiliano de Habsburgo como emperador de México. El soporte legislativo del imperio fue el Estatuto Provisional del Imperio, fechada en 1864, el cual provocó grandes desacuerdos entre su gobierno y los liberales - porque no hizo referencia a un Congreso" (63).

"De inmediato Maximiliano dio muestras de su tendencia política de corte liberal contraria a los intereses del grupo conservador, promotor de la intervención y la monarquía extranjera:

En efecto, el príncipe austriaco tenía por prioridad atraer a sus filas al grupo de liberales con los cuales se identificaba ideológica y políticamente. Su primer gabinete ministerial estuvo formado por liberales moderados y muy pocos conservadores" (64).

(63) Instituto Nacional op.cit. Cuaderno 16, Pág. 38

(64) IDEM Cuaderno 3, Pág. 58.

"El Segundo Imperio no logro consolidarse. Juárez venció al enemigo en 1867 y restableció el sistema federal. En este mismo año fue lanzada una convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, Juárez fue reelecto presidente y continuó con el programa político de la Reforma y la separación entre Iglesia y Estado, asegurando la permanencia de la Constitución Federal de 1857" (65)

Con la restauración de la República, Sebastian Lerdo de Tejada propone una modificación al artículo 51, introduciendo el bicammarismo.

"Juárez gobernó hasta 1872, año de su muerte. Su sucesor fue el presidente de la Suprema Corte de Justicia, - Sebastián Lerdo de Tejada. Durante el gobierno de este último (1872-1876) se realizan algunas modificaciones a las leyes que se han venido estudiando.

Es importante recordar que en 1874 se restableció - el sistema bicamaral por lo que hubo que incorporar leyes relativas a la Cámara de Senadores. Así se otorgó la facultad a cada Cámara, de calificar las elecciones de sus miembros, siendo que la Constitución de 1857 había dado ese derecho al Congreso (art. 60).\*(66)

Lerdo de Tejada, pretende reelegirse y José María Iglesias siendo presidente de la Suprema Corte, lo desconoce y se declara presidente interino.

Porfirio Díaz, proclama el Plan de Tuxtepec, desconociendo al gobierno de Lerdo y esgrimiendo el lema de la "No Reelección".

\*Viendo Lerdo que no se podía sostener, hizo entrega del poder a D. Ponciano Tagle y se embarcó hacia los Estados Unidos. Iglesias al saber que Díaz había entrado a la Capital, lanzó otro manifiesto desconociendo el Plan

de Tuxtepec. Porfirio Díaz después de formar un gabinete interino, salió a conferenciar con Iglesias. Este se mantuvo en sus ideas legalistas; pero sus partidarios lo abandonaron; en vista de esto se embarcó en Mazatlán rumbo a los Estados Unidos." (67)

"En enero de 1876 se proclamó el Plan de Tuxtepec, que pugnaba por la no reelección, desconocía al gobierno de Lerdo de Tejada y establecía como Ley Suprema la Constitución de 1857. El movimiento triunfó y llevó a la presidencia de la República a Porfirio Díaz para el periodo presidencial de 1876-1880. Manuel González asumió la presidencia de 1880 a 1884 y Díaz contrariando la no reelección, por la que había luchado años antes, volvió al poder comenzando el régimen dictatorial más prolongado de la Historia de México." (68)

"Con la Constitución de 1857, como bandera primordial-

(67) Carábes. op. cit. pág. 269.

(68) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 16 pág. 40

al, se luchó en 1862-1867 contra la invasión francesa y el efímero II Imperio Mexicano, encabezado por Maximiliano de Habsburgo. Al triunfo de las armas liberales, quedó restaurada la República, con Benito Juárez en la presidencia. Al morir éste, Sebastián Lerdo de Tejada quedó al frente del gobierno. Debido a la sublevación de Porfirio Díaz y el grupo antilerdista, se emitió el Plan de Tuxtepec, con el que Díaz salió victorioso y, en 1876, llegó al poder donde permaneció más de 30 años, exceptuando el período de Manuel González (1880-1884)." (69)

Se otorga en esta Constitución en el Artículo 65 - fracción primera el derecho de iniciar leyes en primer término al Presidente de la Unión.

Entre las facultades concedidas por el artículo 85, al Presidente, se encuentra que puede promulgar y ejecutar leyes.

Durante la vigencia de esta Constitución, se libró

una sangrienta guerra civil entre liberales y conservadores. Y en 1856, Don Benito Juárez dictó una serie de leyes reformistas; tales como la nacionalización de los bienes eclesiásticos. la regulación del matrimonio civil y la secularización de los cementerios. Después de tres años de lucha, con la victoria de los liberales la Constitución del 57 volvió a establecerse como máxima ley.

Después de la caída del Segundo Imperio, Juárez es reelecto para el cargo de Presidente de la República, continuando con el programa político de la Reforma y la separación Iglesia-Estado; asegurando con ello la permanencia y vigencia de la Constitución de 1857.

## CAPITULO III

### FACULTADES LEGISLATIVAS OTORGADAS AL PODER EJECUTIVO

- a).- ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917
  
- b).- DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION  
DE 1917



### C A P I T U L O III

#### FACULTADES LEGISLATIVAS OTORGADAS AL PODER EJECUTIVO.

##### a) ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista de Don Venustiano Carranza, se convocó a un Congreso Constituyente, el cual se reuniría en la Ciudad de Querétaro; - cuya finalidad era reformar la Constitución vigente de - 1857. En dicha Asamblea se ventilaron las reivindicaciones de la lucha armada de 1910, adecuándola a los nuevos tiempos.

"Ante la imperante crisis económica y social, a principios del siglo XX, surgieron diversos movimientos (ideológico-políticos), en primer término, para derrocar al gobierno dictatorial. La negativa de Díaz para dejar el poder, condujo al estallido de la Revolución de 1910, encabezada por Francisco I. Madero, quien logró la renuncia

y retirada de Díaz. Desde sus inicios, el movimiento maderista invocó la necesidad de reformar la Carta Magna de 1857, para modificar las circunstancias en que el país--vivió durante sesenta y siete años. Desafortunadamente, no pudo llevar a cabo sus objetivos, debido al golpe militar encabezado por Félix Díaz y secundado por Victoria no Huerta en 1913, con el consecuente asesinato de Madero y José María Pino Suárez.

Sin embargo, Don Venustiano Carranza enarboló nuevamente la bandera constitucionalista y su principal objetivo fue la derrota del usurpador Victoriano Huerta y el regreso al orden constitucional. Después de dos años de luchas internas entre los grupos revolucionarios, Carranza, con el carácter de Encargado del Poder Ejecutivo, pudo convocar a un nuevo Congreso Constituyente en septiembre de 1916 y promulgó (dió a conocer a la Nación y ordeno que se cumpliera) la Constitución, el 5 de febrero de 1917.

El Congreso Constituyente en 1917, formado por 214

diputados de diversas corrientes ideológicas, electos en todos los estados de la República, no sólo logró reformar la constitución de 1857, sino que sus alcances fueron de tal magnitud, especialmente por su contenido social, que se lo ha definido como el Congreso creador de la Primera Constitución Social del mundo." (70)

Don Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila proclama el Plan de Guadalupe, sobresaliendo como puntos más importantes; el desconocimiento de Victoriano Huerta como presidente y de los gobiernos estatales que lo siguieran obedeciendo; formó el ejército constitucionalista, siendo él mismo nombrado Primer Jefe, que una vez ocupada la capital del país asumiría en forma interina la presidencia, convocar a elecciones generales en cuanto se consolidara la paz interna y que los jefes militares revolucionarios de los diversos estados asumirían el gobierno provisional de éstos al triunfo del movimiento.

(70) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 1 pág. 28

Asimismo, el señor Carranza anuncia la disolución de latifundios por medio de leyes agrarias que favorecerían la pequeña propiedad y restituir a los pueblos las tierras que los habían sido despojadas, la implantación de un sistema de impuestos mediante leyes fiscales equitativas, leyes laborales para mejorar las condiciones de la clase obrera, la reorganización del ejército y el cumplimiento de las Leyes de Reforma.

El 29 de abril de 1914, expide la Ley del Divorcio Vicular, otorgando a la familia una legislación protectora y dejando a los cónyuges en aptitud de contraer nuevo matrimonio.

El primero de diciembre de 1926, el señor Carranza inaugura los trabajos del Congreso Constituyente presentando su proyecto de reformas a la Constitución.

También denuncia la falta de cumplimiento de la división de poderes al señalar:

"Tampoco ha tenido cumplimiento, denunció el Primer

Jefe, el principio de la división del Poder Público; todos los poderes se han ejercido por una sola persona, consolidándose el centralismo de las potestades estatales con la abdicación que sus competencias había hecho el Poder Legislativo, al conferir al Presidente de una manera sistemática, facultades extraordinarias para legislar." (71)

Con esta declaración, queda demostrado que la división de poderes, nunca se realizaba en la práctica, por el abuso constante del Ejecutivo, ya que el Poder Legislativo al conceder facultades extraordinarias para legislar, se sometía a su albedrío, Y Don Venustiano Carranza con el Congreso Constituyente de 1916, busca reformar y fortalecer la Constitución de 1857.

"El 14 de septiembre de 1916, Don Venustiano Carran-

(71) Riva Palacio, Vicente. Director General, México a Través de los Siglos. Tomo III, 7a. Edición, Editorial Gumbre S.A. de C.V., México 1970, pág.155

za promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo fin principal era convocar la reunión de un Congreso Constituyente. El primer jefe del Ejército Constitucionalista, que había logrado imponerse a las demás fracciones del movimiento revolucionario, trató en la exposición de motivos de dicho decreto, que al estudiar detenidamente las reformas políticas que parecía conveniente hacer a la constitución, por cuyo conducto la nación mexicana expresará de manera clara su voluntad. Ya que, según Carranza, el procedimiento de reformas establecido en la Constitución de 1857, no podía limitar la soberana voluntad del pueblo, el cual podría también ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos.

Así, quedaba claro en el pensamiento de Carranza que no obstante estar señalado el procedimiento de reformas o adiciones en el artículo 127 de la constitución del 57, es principio básico en Derecho constitucional democrático y realidad política, que el poder constituyente del pueblo no puede ser constreñido por preceptos jurídicos.

positivos, aunque estos tengan el carácter Constitucional.<sup>72</sup>

Con el decreto de convocación, se facultó al Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo (Venustiano Carranza), para que convocara a elecciones para un Congreso Constituyente y se nombrarían un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de dos mil, basándose en el censo de población de 1910.

Estableció también el decreto, que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, presentaría un proyecto de Constitución reformada, sometiéndolo a su discusión, aprobación o modificación.

Después de largos debates, el 5 de febrero de 1917, México da al mundo la primera constitución de carácter -

(72) De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa S.A. 2a. edición, México 1980, pág. 86 y 87.

social, al consagrar derechos tales como el de propiedad social, al trabajo, a la educación; complementando las garantías individuales (libertad, igualdad, seguridad).

A pesar de que la experiencia histórica mexicana señalaba la expansión constante del Poder Ejecutivo, se le otorgaron mayores facultades. Pensaron en la teoría de Rabasa y olvidaron la realidad porfirista. Puede decirse que se mostró la habilidad en la tendencia cosarista del proyecto de don Venustiano: se atacaban las facultades de un congreso teórico, absorbente, y en condiciones de superioridad sobre el Ejecutivo, al que consideraban lleno de trabas por la actividad del tribunal. Se acentuó el sistema presidencialista, restando facultades al legislativo, del que se decía que invadía las atribuciones presidenciales. Se estableció la elección directa del Presidente y se propuso la facultad del veto, otorgándosele además una facultad irrestricta en los nombramientos.

Otros cambios se advirtieron al reducir los dos períodos del congreso a uno solo; para que los senadores fuesen juzgadores de los altos funcionarios, se exigió -



una mayoría muy difícil de obtener en nuestro sistema: -- dos terceras partes de los miembros del Senado. Como don Quijote al luchar contra los molinos de viento, los autores de tal proyecto se lanzaron en una batalla contra el parlamentarismo. Siguiendo a los Flores Magón, y a otros, se suprimía la vicepresidencia, aunque fue poco afortunada la fundamentación." (73)

b) LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DE 1917.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma clara expresa la división de Poderes que hay en nuestro sistema político.

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

(73) Moreno, Daniel. op. cit. pág. 241

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en -- una sola persona o corporación, ni depositarse el Legisla tivo en un individuo, salvo el caso de facultades extraor- dinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispues- to en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán - facultades extraordinarias para legislar." (74)

"Notese que es el propio artículo el que de inmedia- to empieza a enunxiar las excepciones a la protección de la separación de poderes.

Por tanto, preguntémosnos por que razón el Ejecutivo legisla. Podemos contestar que las razones son varias y - de diversa índoles, pero quizá las más importantes son:

a) en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas.

b) el ejecutivo es quien cuenta con personal compe- tente en el aspecto técnico y

(74) Constitución Política. pág. 57.

c) los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo." (75)

"La División de Poderes, es la atribución de una función específica a cada Poder y del equilibrio-igualdad que debe existir entre ellos, así como su respetuosa -- coordinación." (76)

"En el constitucionalismo moderno, los diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que el el Estado se da la unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de Funciones. En México, siguiendo una tradición que arranca de la independencia, se han consagrado en el artículo 49 la doctrina de la división de poderes, como se estipula en el capítulo I del Título Tercero: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Para lue-

(75) Carpizo, Jorge. op. cit. pág. 100

(76) Instituto Nacional. op. cit. Cuaderno 1 pág. 14

go añadir que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

Los antecedentes de esta doctrina se encuentran en los tiempos clásicos, si bien en la forma moderna, como lo ha expuesto el barón de Montesquieu, ha adquirido un sentido muy diverso. En el pensamiento político griego se encuentra la definición de Aristóteles, quien siguiendo su método de comparación entre varias constituciones de la Hélade, dentro de la polis advirtió la existencia de tres poderes: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva, o sea el cuerpo de magistrados; finalmente, los aplicadores o intérpretes de la ley, o sea el cuerpo judicial. Así lo señala en La Política. También se ha señalado que en Roma, el notable pensador Polibio, dedujo como mejor forma de gobierno, la mixta, con tres elementos. En los finales de la Edad Media, Bodino habló de diversas clases de soberanía, si bien a este autor se le considera, como aportación política fundamental precisamente la teoría de la soberanía, ubicándola, sobre todo, a la función del legislativo. Sin embargo, no podemos decir que nos encontramos precisamente ante la doctrina -

moderna, del siglo XVIII, que ha llegado hasta nuestros días y que, durante el siglo XIX tuvo una decisiva influencia en la organización del Estado moderno, con características democráticas y burguesas, tanto en Europa como en Iberoamérica. En efecto, la mayor parte de las constituciones de nuestro continente, si no es que la totalidad, consagraron este principio, aunque en la aplicación no se cumpliera.

Aunque en México y otros países ha habido autores que sostienen que la doctrina de la división de poderes se remonta a Aristóteles, el dato es inexacto. Entre nosotros, el jurista don Manuel Herrera y Lasso sostuvo reiteradamente esta tesis, pero no logró demostrarla en virtud de que el punto de vista clásico se concreta a hablar de la diferenciación de funciones, entanto que Montesquieu le dio un contenido fundamentalmente político." (77)

La división de poderes, es uno de los elementos fun-

(77) Moreno, Daniel. op. citz págs. 386 y 387.

damentales de todo régimen democrático y liberal, ya que a través de la repartición de las funciones estatales -- busca la defensa de la libertad; siendo el ejercicio de -- esas funciones complementarias entre sí.

"De acuerdo con uno de sus más distinguidos estudios, Jorge Carpizo, nuestra Constitución se basa fundamentalmente en dos principios para otorgar "la competencia a los órganos estatales, a saber; 1) el principio de colaboración y 2) la noción de funciones formales y materiales. Por el primer principio, dos o tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida; Ej.: la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de leyes. El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales." (78)

(78) Calzada Padrón, Feliciano. op. cit. pág. 195.

Lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones el problema técnico de la división del trabajo y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos. La libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de poderes pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.

Es necesario tener bien claro que el principio de la necesaria separación de las funciones estatales según sus diversos elementos substanciales y su distribución entre diferentes detentadores, ni es esencial para -

el ejercicio del poder político, ni presenta una verdad evidente y válida para todo tiempo. El descubrimiento o invención de la teoría de la separación de funciones estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en los siglos - XVII y XVIII. Al desmontar el Leviatán en sus diferentes elementos, el racionalismo liberal quería destruir el misticismo estatal del absolutismo divino de la monarquía. Este proceso recibió su cuño específico ante la necesidad ideológica de establecer y proteger la libertad individual. Solo el liberalismo constitucional identificó - la libertad individual con la separación de poderes (79)

(79) Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Azcapotzalco. Teoría Constitucional II 1a. Edición - México, 1990, Págs. 37 y 38



"La confusión de poderes se realiza tanto en beneficio del poder legislativo como del ejecutivo. En el primer caso, estamos ante el régimen presidencialista.

El régimen de samblea o el gobierno de asamblea. ---  
Fundamentalmente, un régimen de samblea se caracteriza -- por los dos rangos siguientes: el sometimiento del ejecutivo a sus censores, es decir al Parlamento, esencialmente por la ausencia del derecho de disolución y la reconstitución o remembramiento del Poder en provecho de este último. Francia de 1789 a 1958 ha estado, desde cierto punto de vista bajo este régimen. La soberanía indudable del Parlamento justifica la dura expresión de Carré de Malberg; el parlamentismo absoluto.

El régimen presidencialista. Para abordar el estudio de este régimen hay que hacerlo con ciertas precauciones. Digamos que se organiza en torno a la persona del Jefe de Estado, cuya figura es tan importante que casi es glorificada; un Parlamento subordinado, que le sigue la corriente. No obstante bajo este tipo hay que distinguir dos modalidades; una democrática, otra autoritaria.

La primera, de la que es ejemplo actual la V República so  
diferencia de la segunda, ilustrada por los regímenes suda  
mericanos y negro africanos" (80)

La división de poderes debe operar conforme a lo  
establecido en la Constitución; pues configuró un Poder  
Ejecutivo fuerte y sólido, pero al paso del tiempo el --  
mismo sistema político mexicano lo hizo más poderoso, --  
por lo que debería fortalecerse a los otros dos poderes  
para que se consiga un verdadero equilibrio de poderes.

"Quienes se preocupan del Derecho Constitucional se  
falan que hay tal separación de los poderes, que si hu--  
biera una autonomía, separación o división entre poderes,  
el estado no podría actuar. Si un poder fuera autónomo -  
respecto a otro, habría el problema de determinar si los

( 80 ) Universidad Autónoma Metropolitana, op. cit. ---  
Pags. 52, 53.

poderes son soberanos o quien es el soberano; el Estado, la constitución, el constituyente o el pueblo, y cada poder podría oponerse a los actos de los otros.

La fórmula encontrada por los tratadistas es que no se trata de una división de autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado.

No es posible pensar que el Poder Legislativo se oponga sistemáticamente a los actos del Ejecutivo, o que el Poder Judicial sistemáticamente se oponga al Legislativo y al Ejecutivo; se paralizaría así la acción del Estado, aunque habría situaciones en las cuales los poderes se equilibrarían en casos concretos.

Que existe una verdadera autonomía entre los poderes, consideramos que nunca ha sucedido y, en este aspecto, no podemos aceptar la teoría de Montesquieu, sino más bien considerar que se trata de una cooperación, una coordinación, entre los poderes formando una unidad que

es el gobierno del Estado, y los tres se coordinan para el ejercicio de la actividad de ese Estado" ( 81 )

"El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, la que jerce en materia -- internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes" ( 82 )

( 81 ) Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho - Administrativo 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1983. Págs. 50 y 51

( 82 ) Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 82.

"El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de la leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el P.A.N." (83)

"Conforme al inciso b) del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le -- envíe el congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir, ya los romanos conocieron esta institución; los tribunos del pueblo tenían el derecho de vetar los proyectos de ley que lesionaran la independencia del estado o que vulneraran sus derechos o intereses, y a su ejercicio se le denominó intercessio.

Las finalidades del veto son:

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.

"La fracción II del artículo 89 concede o impone al presidente tres facultades y obligaciones; la primera de ellas es promulgar la ley."

Nuestra constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, en los incisos a) y c) del artículo 72 -- usa como sinónimos publicar y promulgar. Por tanto, nuestra opinión, el intérprete no puede distinguir cuando la constitución no lo hace, amén de que a nuestro criterio no hay razón real para hacer dicha distinción. Sin embargo, parte de la doctrina mexicana la hace, y entiendo por promulgación la comprobación que el presidente debe realizar de que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la constitución impone al Poder Legislativo en el proceso legislativo, así como la orden de publicación de la ley." (84)

"Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuando comienza su vigencia.

(84) Carpizo, Jorge. op. cit. págs. 92 y 93.

La publicación debe ser hecha a través del medio en que sabemos que se dan a conocer las leyes, y que en México es el Diario Oficial.

En el caso de que el presidente no publique una ley, esta incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, esta rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108,....." (85)

"Los preceptos constitucionales no están para que el órgano de poder decida si los cumple o no; los tiene que cumplir, y en caso de que no lo haga, la propia ley fundamental se defiende y defiende a la persona a través de las garantías individuales. Cualquier otra tesis convierte a la Constitución en un mero ideal, en un conjunto de declaraciones e intenciones, y no en el conjunto de --

(85) Carpizo, Jorge. op. cit. pág. 93.



normas jurídicas de carácter supremo, las cuales crean to-  
das las otras normas de ese orden jurídico." (86)

"La segunda de las facultades y obligaciones que --  
contiene la ya mencionada Fracción I del artículo 89 --  
constitucional, es la ejecución de las leyes. Esta facul-  
tad es tan importante que le dio nombre al poder que la -  
realiza. El Poder Ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien  
la pone en vigor, que tiene la decisión ejecutoria y qui-  
en realiza los actos materiales conducentes a su ejecuci-  
ón." (87)

Para la ejecución de la ley, se deben realizar los ac-  
tos necesarios para hacer efectiva la ley que expide el  
legislador.

"El presidente de la República, primer ejecutor por  
excelencia de la ley, gracias a la Constitución puede --

(86) Carpizo, Jorge. op. cit. pág. 94.

(87) IDEM: pág. 94.

convertirse en "legislador", en un momento dado, sin que - ello implique un desplazamiento, desconocimiento o relogación del Congreso. Desde luego que ello se produce cuando la situación es verdaderamente excepcional. Tena Ramírez nos explica la situación que se deriva de la aplicación del artículo 29. "La suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias en favor del ejecutivo son medidas que han ambulado en nuestra historia -- constitucional íntimamente asociadas, como que ambas sirven para facilitar al Poder Público, la salida de la zona acotada por la división de Poderes y las garantías individuales." (88)

“Hoy en día no causa ninguna sorpresa el hecho de que, en la inmensa mayoría de los países el Ejecutivo legisla. Sólo que esta expresión el ejecutivo legisla tiene connotaciones diversas de acuerdo con el país de que se trate. Así, algunas órdenes jurídicas aceptan la figura de leyes delegadas o de decretos legislativos en los cua

(88) Calzada Padron, Feliciano. op. cit. pág. 280.

les, por diversas razones, el legislador delega expresamente facultades legislativas en el Poder Ejecutivo. Sin entrar en ninguna discusión doctrinal sobre este aspecto, - que por cierto ha sido abundantemente discutido, podemos decir que en México el Poder Ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo - faculta para ello la Constitución; en otras palabras, el Poder Legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el ejecutivo." (89)

"En México, por mandato constitucional, el Ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- a) los casos de emergencia, según el artículo 29.
- b) las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73.
- c) los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89.

(89) Carpizo, Jorge. op. cit. pág. 99

d) la facultad reglamentaria, según la fracción -  
I del artículo 89, y

e) la regulación económica, según el segundo pá-  
rrafo del artículo 131." (90)

A continuación, transcribiré los artículos y las ---  
fracciones mencionadas en las que se marca en que momen-  
to puede el Presidente de la República legislar.

"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbaci-  
ón grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga  
a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el  
Presidente de los Estado Unidos Mexicanos, de acuerdo con  
los titulares de las Secretarías de Estado, los Departam-  
entos 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 un lugar determinado las  
garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida

y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para 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.

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 caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dic-

tar inmediatamente las medidas preventivas 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.

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;

.....

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

1.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.....

**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.....

X.- Dirigir la política exterior y celebrar -- tratados internacionales, sometiénolos a la aprobación -- del Senado.En la conducción de tal plítica,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,la - lucha por la paz y la seguridad internacionales.....

**Artículo 92.-** Todos los reglamentos,decretos,acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda,y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 131.- .....

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida. (91)

El artículo 29 permite que el Ejecutivo Federal, solicite al Congreso General o a la Comisión Permanente, que se suspendan las garantías individuales, siendo el Congreso el que autorice las medidas; siempre y cuando--

(91) Constitución Política. págs. 44, 75, 76, 83, 90 y 144.



previamente hayan sido suspendidas las garantías y se --  
trate de un caso de emergencia.

La fracción XVI del artículo 73 constitucional, es--  
tablece un Consejo de Salubridad dependiente directamen-  
te del Presidente de la República; teniendo facultades -  
exclusivamente para legislar en materia de salubridad ge-  
neral y complementar las disposiciones marcadas por la -  
Ley General de Salud.

Los artículos 76 y 89 de nuestra Constitución vigen-  
te; en sus fracciones I y X respectivamente, disponen que  
el Ejecutivo tiene facultades para celebrar tratados in-  
ternacionales, previa ratificación por parte del Senado.  
Además el Ejecutivo previa autorización hecha por el --  
Congreso, podrá regular lo referente al comercio exterior  
siempre y cuando no altere la estabilidad económica y de  
producción del país, sometiendo esa facultad discrecional  
a la aprobación por parte de las Cámaras.

## CAPITULO IV

### FUNCIONES DEL ESTADO ( LEGISLATIVAS, EJECUTIVAS Y JUDICIALES) .

- a).- ACTO MATERIAL Y ACTO FORMAL.
- b).- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.
- c).- DECRETO.
- d).- ACUERDO.
- e).- ORDEN.
- f).- REGLAMENTO.
- g).- CIRCULAR.

## C A P I T U L O I V

### FUNCIONES DEL ESTADO (LEGISLATIVAS, EJECUTIVAS y JUDICIALES).

#### a) ACTO FORMAL Y ACTO MATERIAL.

\*No puede concebirse la función administrativa, sin una organización que la actualice.

Si bien la parte relativa a la organización no es - una cuestión específica del Derecho Administrativo, es en él en donde su planteamiento alcanza un desarrollo más - complejo.

El Estado contemporáneo asume un número creciente- de tareas antiguamente reservadas a los particulares. A- la decisión política que funda tal incorporación, síguese su reconocimiento jurídico y luego, invariablemente, la a- decuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta esfera los nuevos propósitos de la actividad os total.

Una tendencia generalizada a la que México no escapa puede observarse claramente: la complejidad de la organización administrativa derivada de la multiplicación de sus fines ha hecho que en el Derecho Positivo la organización pierda su carácter instrumental y se vuelva una cuestión esencial." (92)

"Se ha tratado de precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los actos legislativos y jurisdiccionales. Para ello se han propuesto dos métodos:

1.- El método formal consiste en atribuirle al acto la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales de este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico, así, serán --

(92) Chuayffet Chemor, Emilio. Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas, Colección: Introducción al Estudio del Derecho, 1a. edición, México 1981, pág. 12

actos legislativos absolutamente todos los que realice - el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, por separado; actos jurisdiccionales todos los que emanan de los órganos del Poder Judicial, y actos administrativos todos aquéllos cuyo sujeto sea órgano de la administración.

2.- el criterio formal intrínseco o esencial, trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales-- que distinguen y caracterizan a cada clase de actos" (93)

"El estudio de la teoría de las uniones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división

de Poderes que es de donde aquéllos deriva.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:

a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado.

b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos de Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos

elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

Cumpliendo con estas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función, que ha de desempeñar, diversas entre sí y sólo han discrepado la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de -- Poderes impone la distribución de funciones diferentes -- entre cada uno de los Poderes; de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, -- y el Poder Ejecutivo, la administrativa" ( 94 )

(94) Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México, 20a. Edición, 1980, págs 28 y 29.

El Doctor Fraga, en su libro Derecho Administrativo, clasifica las funciones del Estado en dos categorías:

"a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u --- orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, -- administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio --- objetivo, material que prescinde del órgano al cual están atribuidas las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, así vemos como las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, -- administrativa y judicial, corresponden respectivamente



te a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (95).

"Así tenemos que el Poder Legislativo no se restringe únicamente a dictar leyes, sino que puede constituirse en Gran Jurado (función judicial), colabora con el Presidente de la República en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrados de los Tribunales Superior y Fiscal de la Federación aplica su presupuesto, escucha el informe anual del Presidente, designa a sus funcionarios y empleados, actos que son muy distintos del dictar leyes.

El Poder Judicial administra su presupuesto, designa jueces y personal inferior, establece jurisprudencia, --- dicta reglamentos (internos), impone sanciones --- narias a su personal, funciones todas ellas que son diversas al dictado de sentencias.

El Poder Ejecutivo tiene función legislativa a través de la facultad reglamentaria del artículo 89, frac--

ción I, de la Constitución y de la iniciativa de leyes, artículo 71, del mismo ordenamiento; dicta sentencias por conducto de los tribunales administrativos o de la administración, y realiza además toda la serie de actos de -- gestión administrativa ya señalados.

De esto resulta que, en la realidad los Poderes ya no se limitan a realizar una determinada clase de actos conforme a un marco doctrinario, sino que se coordinan pa ra llevar a cabo las tareas comunes del Estado. "(96)

"Las funciones del Estado se realizan, básicamente, mediante actos de derecho público emitidos por los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; a estos órganos -- les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional, respectivamente.

Para clasificar los actos del poder público, de acuerdo con las funciones del Estado, suelen seguirse tres-

(96) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pág. 369.

criterios: el orgánico, el formal y el material, los que en seguida se comentan:

A) Criterio orgánico. Un acto será legislativo, administrativo o jurisdiccional, dependiendo de cuál de los tres poderes del Estado lo emita.

Así todo acto del congreso, de alguna de las cámaras de la comisión permanente o de alguna de sus oficinas, será legislativo.

Cualquier acto que realice el Poder Ejecutivo mediante alguna dependencia o entidad, será orgánicamente administrativo.

En cuanto a los actos jurisdiccionales, dentro de este criterio orgánico, lo serán todos los que efectúe el poder judicial, por medio de la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito, juzgados de distrito, jurado popular, tribunales y juzgados estatales y juzgados municipales.

Con este criterio orgánico se tiene en cuenta única .  
mente al ente que realiza la función, sin ver la naturale  
za del acto...

B) Criterio formal. Cada uno de los tres poderes --  
tiene encomendada tareas y desarrolla procedimientos que  
no siempre coinciden con el nombre que identifica al res  
pectivo poder. El criterio orgánico resulta insatisfacto  
rio para explicar, por ejemplo por que el Congreso reali  
za actos administrativos. La Suprema Corte emita reglamen  
tos y la administración pública dirime conflictos en al  
gunas materias. Esto se explica porque la repartición de  
funciones entre los tres poderes no es tajante; en reali  
dad, difícilmente lo podría ser; lo que existe es una --  
asignación de competencias muy precisa a cada parte esta  
tal.

En cada criterio formal, que al procedimiento para -  
emitir al acto, tenemos que será:

Legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto,

provoque una discusión y sea finalmente promulgado.

Administrativo, cuando se trate de actos reglamentarios, condición o materiales.

Jurisdiccional, en tanto resulte una controversia.

C) Criterio material. Con este punto de vista se -- pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales. Conforme a este enfoque, un acto será:

Legislativo, en el supuesto de que una norma abstracta general, imperativa, con sanción directa o indirecta e impersonal.

Administrativo, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados desde luego por órganos públicos.

Jurisdiccional, cuando para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga

a favor de una persona, un pronunciamiento, que adquiera - fuerza de verdad legal." (97)

"El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales le son atribuidos diversas potestades directamente - por la Constitución. Así tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, -- abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una Administración Pública que se encargará de la difusión y ejecución de esas normas, y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya -- principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho. De esta forma tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder

(97) Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Harla S.A. de C.V., Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1991, págs. 206, 207 y 208.

Ejecutivo y Poder Judicial, que a su vez debe cumplir con las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, es decir que el Estado funcionará en esos aspectos a través de estos órganos."(98)

"Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles es decir, de normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad en la necesidad de sometimiento de las personas que queden en el supuesto que ella -- prevé, personas físicas o colectivas, gobernantes y gobernados; y la coercibilidad en la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

(98) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa S.A. de C.V., México, 3a. reimpresión págs. 31 y 32.

Visto de esta manera, en contramos que el estudio de la función desde el punto de vista material debe prescindir de la consideración de su creador, sólo se debe tomar en cuenta la naturaleza propia del acto en que se manifiesta, prescindiendo el órgano que realiza la actividad. Cuando el Poder Legislativo emite una ley, ésta al ser reglamentada por el Ejecutivo o cuando la Suprema Corte expide su reglamento interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, estaremos frente a la función legislativa desde el punto de vista material, ya que esos actos concretan en normas generales imperativas y coercibles."

(99)

"El enfoque formal de la función legislativa dio lugar al principio de la "autoridad formal de la ley" que establece que sólo el Poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas, a través de un procedimiento que se conoce como "proceso Legislativo". Así lo establece la fracción f del artículo 72 constitucional, el --



cual dispone que "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos -- trámites establecidos para su formación."

De acuerdo con lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material debe ser de carácter general, imperativo y coe- cible y, además ser producido por el Poder Legislativo, ma- diante el proceso legislativo." (100)

"La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o de la situación es no de intereses jurídicos (Jellinek, pág. 462), de lo que podemos establecer que esta función presupone una contradicción de intereses o una situación de duda que con la aplica- ción del derecho puede resolverse.

Esta concepción material de la función judicial o - jurisdiccional tiene como origen la incertidumbre o el -

conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano (artículo 17 constitucional).

En virtud de los fines del Estado, esta función sólo puede ser realizada por él, a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente la sentencia. De esta manera la función jurisdiccional<sup>1</sup>.... subsume un caso concreto bajo la norma abstracta..... y dice cual es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas, que se han de seguir de él<sup>2</sup> (Jellinek, pág. 463), esto nos permite concluir que la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada.

Identificada así, la función jurisdiccional desde el punto de vista material, es decir, en razón de la naturaleza intrínseca del acto en que se manifiesta, podemos --

localizarla en diversas manifestaciones de los poderes - del Estado. El Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando a través de sus tribunales de lo contencioso-administrativo y del trabajo, resuelve las controversias que le son planteadas; y el legislativo, cuando juzga la legalidad de las elecciones o al juzgar la responsabilidad política de los servidores públicos.

Desde el punto de vista formal y orgánico, la función jurisdiccional sólo es realizada por los órganos judiciales que la Constitución establece, que conforme al artículo 94 son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, y los Juzgados de Distrito.

Por lo tanto, desde el punto de vista material la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situa

ciones jurídicas."(101)

"Para identificar la función administrativa es necesario partir de la idea de la ejecución de los actos - que se manifiestan en el cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. Lo anterior nos lleva a considerar, en primer término, que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Esta forma de manifestación del Estado queda plenamente diferenciada de la función legislativa en virtud de que ésta es una ejecución directa de la Constitución, que establece situaciones jurídicas generales, mientras que la función administrativa es ejecución de la ley y produce situaciones jurídicas individuales.

La función jurisdiccional supone la controversia o

(101) Delgadillo Gutiérrez, Luis. op. cit. págs. 33 y 34

la incertidumbre, respecto de ciertos derechos o intereses, mientras que la administración presupone la existencia de la norma a la cual se va a dar plena eficacia mediante su ejecución."(102)

De la función administrativa, se desprenden las siguientes características:

a) Se manifiesta cuando se realizan actos materiales o jurídicos, creadores de situaciones jurídicas individuales, o sea, a través de un acto en que se usan elementos jurídicos y materiales del Estado.

b) Su actuación se deriva de un mandato legal que regula su contenido y alcances, por lo que a través de ellas se realiza el Derecho.

c) Crea una situación jurídica individual, y su efecto hace una transformación concreta en el medio jurídico.

(102) Delgadillo Gutiérrez, Luis. op. cit. págs. 34 y 35

\*Por lo tanto la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

Por lo anterior, es posible afirmar que la función administrativa, desde el punto de vista material, es decir en razón a su contenido, también es realizada por el Poder Legislativo y el Judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto, y al nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración.

Desde el punto de vista formal u orgánico, función administrativa será toda la actuación que realice el Poder Ejecutivo, aunque la naturaleza de los actos en que se manifieste tenga carácter legislativo o judicial, o se trate de actos políticos, ya que sólo por el hecho de provenir del Ejecutivo será función administrativa.

Por lo anterior podemos concluir que cada uno de los poderes realizan principalmente una función, pero también realiza actos característicos de los otros dos -

poderes, sin que ello cambie la naturaleza del acto. Así - tenemos que, por ejemplo, el Ejecutivo realizará fundamentalmente funciones administrativas, pero también realizará actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

b) FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO  
FEDERAL.

"El presidente de la República posee múltiples facultades que le son conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias además de otras que se derivan en su favor por las características y condiciones del sistema político mexicano, y no están previstas en las normas jurídicas.

La naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano ejecutivo puede dividirse actualmente en cuatro grupos: Las políticas, que se refieren a la conducción del sistema político en general con manifestaciones tales co

mo las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, etcétera. Las administrativas por las -- que se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia. Las económicas, por las que el presidente interviene en la regulación de la economía a través de elementos como el gasto y la inversión pública, la política bancaria y fiscal, el comercio internacional, etcétera. Las sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo, etcétera." (103)

"En la Constitución de 1857 ni la de 1917 expresaron literalmente, que una de las prerrogativas del presidente de la República es la de dictar reglamentos. Sin embargo, nadie pone en duda esa atribución, y, unánimemente, se afirma que deriva de la fracción I del artículo 89 - de nuestra ley fundamental.

(103) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección: Introducción al Estudio del Derecho, la edición, págs. 57 y 58.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia definida ha establecido la constitucionalidad de la facultad reglamentaria del presidente de la República, su naturaleza, su radio de acción y sus límites:

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 determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera -

administrativa a la exacta observancia de la ley. Pero aún en los que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárese por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Conviene precisar-y así lo ha sentado la misma Corte-que la facultad reglamentaria no es delegable, y que en consecuencia, sólo puede ejercerla el presidente de la República.

(Jurisprudencia visible en el Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte. tomo II. Jurisprudencia 512.-pág. 846). "(104)

El artículo 89 Constitucional, fracción I señala la facultad legislativa siguiente:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, o proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia....." (105)

".....Una primera e importante facultad es la de -- promulgar y ejecutar las leyes; no obstante que sus atribuciones abarcan amplios campos de acción política, la -- promulgación y ejecución de las leyes continúa siendo tarea fundamental, que explica que se denomine poder Ejecutivo al que tiene el presidente para ejecutar las leyes. Además, el presidente tiene la facultad de proveer en lo administrativo a la exacta observancia de las leyes, lo -- que hace principalmente expidiendo reglamentos administrativos, que contienen normas de carácter abstracto y general, es decir, no referidas a caso alguno en particular, pero que a diferencia de la ley que reglamenta y detalla

tiene la limitación de no poder ir más allá, en ningún -- sentido, que la propia ley reglamentada." (106)

"La facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión (en los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales).

El reglamento es uno de tantos medios a través de los cuales el Presidente de la República ejecuta y provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, en efecto la ejecución de las mismas es una facultad y el proveer a su exacta observancia es otra; ambas se pueden lograr a través de una serie de actos administrativos, como pueden ser: órdenes, acuerdos, decretos, circulares, memoranda, ofi-

cios, decisiones, resoluciones e inclusive operaciones materiales cuya finalidad es, precisamente, la apuntada, ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, o sea, que el reglamento constituye un medio de los muchos con que cuenta el Ejecutivo para llevar a cabo las facultades a que se refiere la fracción I, del artículo 89 constitucional.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico debemos examinar la facultad reglamentaria del Presidente de la República a la luz de la última parte de la fracción I del artículo 89 constitucional, que establece entre otras facultades del Presidente de la República: "promulgar y -- ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Tanto en este texto como en el artículo 92, se ha visto por la teoría, la facultad reglamentaria del ejecutivo, dado que este último prescribe que; "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán es-

tar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Propiamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la fracción I, del artículo 89 constitucional citado, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley."(107)

"Como corolario cabe reiterar que la facultad del presidente de la República en la expedición de reglamentos heterónomos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, se justifica plenamente a la luz de nuestra tradición jurídica, se acepta en forma unánime por los diversos tratadistas de derecho administrativo y de Derecho Constitucional y se fundamenta, además, en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Naci-

(107) Acosta Romero, Miguel. op. cit. págs. 490 y 491

ón. La importancia y trascendencia de que el titular del Poder Ejecutivo emita reglamentos heterónomos para la mejor ejecución y aplicación de las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, resulta pues de una evidencia y terminante claridad que no admite interrogantes dubitativas ni discusiones bizantinas. En donde puede presentarse algunas dudas y problemas diversos de confusión es en los demás actos que conforme al artículo 92 constitucional puede realizar el presidente de la República, o sea, en los llamados decretos, acuerdos y órdenes..."(108)

c) DECRETO.

"Decreto.- Es toda resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplica hoy más

(108) Ríos Vázquez, Rodolfo. La Facultad Reglamentaria -- del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional. Editorial Jus S.A. de C.V. 1a. Edición, México - 1992, pág. 25

específicamente a los de carácter político o gubernativo. (109)

El Doctor Ignacio Burgoa define al decreto de la siguiente forma:

Decreto.- En su sentido lato implica resolución, orden, determinación, decisión, auto o sentencia, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a este caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello se distingue la ley en cuanto que ésta es un acto de autoridad (lato sensu) de índole abstracta, impersonal y general.

El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del congreso de la Unión tendrá la naturaleza de ley o decreto considerando este último como la forma

(109) Alonso, Marín. Diccionario del Español Moderno. Editorial Aguilar Editor S.A. de C.V. México, 1990, pág. 425



de las actas congresionales que no son leyes."(110)

El Maestro Rafael de Pina, da la siguiente acepción:

"Decreto.- Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública.//Disposición de un órgano-legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes.//..."(111)

El Jurista Antonio de J. Lozano, dice al respecto:

"Decreto; La resolución de algún magistrado, juez o tribunal sobre cualquier caso o negocio;.....

(110) Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa S.A., México 1989 pág. 107

(111) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial - Porrúa S.A., 6a. edición, México 1977, pág. 173

El decreto real no ha de confundirse con la ley; - la ley es una regla general establecida por el que ejerce la soberanía, para dirigir, premiar o castigar las acciones de los súbditos; y el decreto no es otra cosa que - una resolución, mandato u orden escrita, firmada o rubricada por el rey, que tiene por objeto ejecutar las leyes -- del reino, proveer o hacer alguna declaración sobre casos particulares o establecer medidas de buen gobierno."(112)

El Doctor Acosta Romero, define al decreto como:

"El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales - y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efec-

(112) Lozano, Antonio de J.. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana. Editorial Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tomo I, México 1991 págs. 438 y 439

to de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido." (113)

Asimismo dice, que existen tres tipos de decretos: legislativo, judicial y ejecutivo.

"Los decretos legislativos están previstos en los artículos 70 y 72 de la Constitución que prevén el primero que todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto; el segundo, el procedimiento de discusión, interpretación, reforma, etc. de las leyes o decretos.

La distinción teórica entre ley y decreto es que la primera crea situaciones jurídicas generales y el segundo situaciones jurídicas concretas, aún cuando la costumbre legislativa mexicana, da el nombre de decretos a todos los actos emanados del Congreso de la Unión, incluyendo las leyes.

En México, la práctica administrativa y legislativa indistintamente llama decretos o leyes, a los actos del Congreso que no son leyes (por ejemplo; permiso a un ciudadano mexicano para aceptar una condecoración extranjera), a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos o a los que crean situación jurídica concreta."(114)

"Los decretos judiciales de acuerdo con lo que dispone el artículo 79, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso civil; también están previstos en los artículos 89 y 90 del propio ordenamiento y en el artículo 22 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que señala que las resoluciones judiciales son decretos, autos y sentencias y los primeros se refieren a simples determinaciones de trámite."(115)

(114) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pág. 499

(115) IDEM. pág. 499

"La Constitución utiliza la palabra decreto respecto del Poder Ejecutivo en los artículos 71 y 92, el primero de ellos estimamos que hace referencia al decreto legislativo, ya que contiene la facultad de iniciativa de leyes y decretos, conforme al procedimiento señalado en los artículos 71 y 72 del Código Político. El artículo 92 también habla de decretos en relación con el referendo ministerial.

El decreto administrativo, en nuestro concepto, tiene su base constitucional en los artículos 89, fracción I, y 92, de la Constitución. La diferencia doctrinal, entre la ley y el reglamento, que es el creador de situaciones jurídicas generales y el decreto, que es este último crea situación jurídica concreta pues no es lógico que el decreto pueda tener la misma naturaleza que el reglamento o la ley, aún cuando esta situación es meramente teórica, ya que así como hay innumerables decretos administrativos que crean situación jurídica concreta, por ejemplo, los que afectan bienes de la Nación al dominio público, existen otros que crean situación jurídica general, por ejemplo aquellos que crean organismos descentralizados.

Consideramos que la base constitucional para el de  
creto administrativo se precisa en el artículo 89, fracci  
ón I, que habla de facultados del Presidente para ejecu  
tar las leyes; y creemos que es a través de actos concretos  
que se logra la ejecución de las mismas y que son distin  
tos, desde luego, del reglamento."(116)

"Decreto del Ejecutivo.

Es una decisión que se expresa en un acto admi  
nistrativo puro y simple, dictado de acuerdo con faculta  
des establecidas en la ley y que crea situaciones jurídi  
cas individuales.....

La formalidad del decreto del ejecutivo debe reves  
tir dos secuencias: la primera que debe contener el re  
frendo del Secretario o Jefe de Departamento administra  
tivo del ramo a que se refiere y, la segunda, que de acu  
do a la costumbre administrativa los decretos se pibli

can en el Diario Oficial de la Federación. En nuestra opinión cuando el decreto contenga disposiciones generales (abstractas o impersonales) su publicación en el Diario Oficial de la Federación, debe hacerse en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. del Código Civil del Distrito Federal, en materia fiscal, de conformidad -- con el artículo 7o. del Código Fiscal de la Federación - de 1966." (117)

En términos generales, el decreto es una orden girada por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto." (118)

Los decretos del ejecutivo son actos administrativos que, por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicados en el Diario Oficial -

(117) Acosta Romero, Miguel. op. cit. págs. 500 y 501.

(118) Martínez Morales, Rafael I.. op. cit. pág. 296.

de la Federación, tal es el caso de una expropiación, la afectación o desincorporación de un bien del patrimonio nacional (dominio público), la orden de crear un ente paraestatal, etcétera.

Es claro que un decreto ejecutivo o administrativo, toma tal denominación por el órgano del que procede y -- por tratarse de actos materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde."--  
(119)

Asimismo la doctrina dice que hay actos del Poder Ejecutivo que poseen valor de ley y les nombra decretos-ley; señalando el doctrinario Martínez Morales las causas por las que se expiden.

"a) El Poder Legislativo delega parte de su competencia al Ejecutivo, según normas constitucionales que -



lo permitan. En este supuesto se habla de decreto-delegado (es el caso del segundo párrafo del art. 131 de la -- Constitución Federal).

b) La Constitución faculta directamente al ejecutivo para legislar en situación, asonada, golpe de Estado, - revuelta, etc.), el jefe del Ejecutivo emite (art. 29).

c) Debido a una situación jurídico-política irregular (producto de una revolución, asonada, golpe de Estado, revuelta, etc.), el jefe del Ejecutivo emite legislación - mediante decretos.

En cualquier posibilidad que nos ubiguemos y dado que el decreto-ley implica un acto materialmente legislativo, la doctrina ha expresado que el congreso o parlamento debe intervenir para ratificar o no la situación del jefe de gobierno, lo cual es llevado a cabo en muchos países, permitiendo así un control sobre estos actos emanados del ejecutivo. En México, ese control se efectúa de manera previa a propósito de los decretos de necesidad -- (art. 29 constitucional) y con posterioridad al ejerci--

cio de las facultades legislativas en el caso de los decretos delegados (art. 131); en el tercer supuesto, los decretos así emitidos serían totalmente nulos." (120)

De lo anterior expresado por varios tratadistas, se puede concluir que el decreto es una disposición del Poder Ejecutivo con carácter político o gubernativo.

d) ACUERDO.

"Acuerdo.- La resolución que se toma en los tribunales por todos los votos o la mayor parte de ellos; y también la que se toma por una sola persona, como los acuerdos de un presidente." (121)

El Maestro Rafael de Pina, define al acuerdo como:

".....Expresión de la voluntad respecto a la con--

(120) Martínez Morales, Rafael I.. op. cit. pág. 298

(121) Lozano, Antonio de J.. op. cit., tomo I, pág. 81

clusión de un determinado acto jurídico."(122)

El Doctor Acosta Romero en su obra dice, que el acuerdo puede tener varios significados como son:

\*En Derecho puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta resoluciones de trámite a petición de las partes.

En Derecho Administrativo, acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito.

También significa la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben to-

(122) De Pina, Rafael. op. cit. pág. 50

mar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente. Por ejemplo; el Presidente de la República acuerda semanalmente con los Secretarios de Estado.

El fundamento jurídico y constitucional de los acuerdos consideramos que radica en los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativa, así como la relación jerárquica administrativa. Asimismo, ya que a través de los acuerdos del Ejecutivo concreta, ejecuta y lleva a cabo las tareas específicas que le impone la Constitución.

Formalmente el acuerdo no reviste una determinada forma; por lo general debe ser por escrito, pero la práctica administrativa también utiliza el acuerdo verbal, sobre todo en los altos niveles de jerarquía. (123)

"Acuerdo, semánticamente es coincidir dos o más per

(123) Acosta Romero, Miguel. op. cit. págs. 503 y 504

sonas en el tratamiento o interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión.-- También puede significar: resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona, pacto, convenio, tratado, deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Como se observa, acuerdo puede tener múltiples connotaciones. También en lo jurídico es factible hablar de diversos alcances: acuerdo internacional, judicial, laboral, etc.; es decir, el concepto por se es amplio, en el ámbito del derecho administrativo se llega a entender de diversas maneras, como;

- a) La decisión de un servidor público.
- b) El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios.
- c) La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior.
- ch) El instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

Pretendiendo delimitar el alcance del vocablo acuerdo en nuestra práctica jurídico-administrativa, se nos - permitido conceptuarlo como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente." (124)

El Doctor Burgoa define el acuerdo de la forma siguiente:

"Este concepto (acuerdo) tiene diversos significados. Equivale a concierto a que llegan dos o más personas respecto de algún punto o tópico. Indica también el mismo cuerpo de personas que se reúnen para deliberar y tomar decisiones sobre alguna cuestión. En esta acepción se empleaba la palabra 'acuerdo' en el Derecho Español. En nuestro Derecho el mencionado concepto equivale a determinación, decisión y orden de autoridad, siendo, en consecuencia, una de las formas expresivas del acto reclamado.

(124) Martínez Morales, Rafael I. . op. cit. págs. 299, 300

En este sentido el acuerdo puede provenir de autoridades administrativas o judiciales guardando cierta sinonimia -- con el vocablo decreto." (125)

"De lo anterior puede deducirse con facilidad evidente que si la palabra acuerdo significa o tiene como acepciones, entre otras, las de parecer, dictamen, consejo, y que en el Derecho Mexicano guarda cierta sinonimia con el vocablo decreto resulta lógico y natural que para determinar la naturaleza de acuerdo del Presidente de la República, habrá de atenderse igualmente el contenido material del mismo prescindiendo del enunciado, pues bien pudiera ser o tratarse de un auténtico reglamento heterónimo emitido bajo la denominación de simple acuerdo." (126)

(125) Burgoa, Ignacio. op. cit. pág. 23

(126) Rios Vázquez, Rodolfo. op. cit. pág. 65

e) ORDEN

".....En Derecho es un mandato del superior que se debe obedecer, observar y ejecutar por los inferiores o subordinados; la comisión o poder que se da a una persona para hacer una cosa como al agente, procurador, mandatario, comisionista;....."(127)

"En lo que se refiere a la palabra orden del Diccionario de la Real Academia Española nos dice que es la colocación de las cosas en el lugar que les corresponde; - concierto, buena disposición de las partes entre sí; regla o modo que se observa para hacer las cosas. El citado diccionario enumera diecisiete acepciones de la palabra orden con los ejemplos de aplicación correspondientes. A nosotros nos interesa destacar la que consigna en onceavo lugar, definiendo la palabra orden como mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar. Ordenar significa dar órdenes, mandar, prevenir que se haga, observe o ejecute -

(127) Lozano, Antonio de J.. op. cit. tomo II, pág. 936



alguna cosa. Ordenación es disposición, mandato, orden, precepto. Ordenamiento significa ley; ordenanza es una anti-gua forma de designar al reglamento." (128)

"Roque Barria precisa que orden es un mandato eminente político, de alta sanción, un mandato en relación con la jurisprudencia, con la ley. El que no obedece la orden, puede ser hasta reo del Estado.

De lo expresado con antelación se deduce claramente la significación o acepción que tiene la palabra "órdenes" en el artículo 92 constitucional. Pensamos que son mandatos mediante los que el Presidente de la República dispone que se observe, obedezca o ejecute alguna cosa, algún acuerdo, alguna disposición política relacionada con la administración pública. Dichas órdenes pueden contener disposiciones de tipo reglamentario (Ordenación), por lo que para determinar su real naturaleza o intención habrá también que atender a su contenido material, in-

dependientemente de su denominación o enunciado."(129)

"Los decretos,órdenes y acuerdos son normas sobre -  
materia particular y de aplicación restringida en el ám-  
bito personal,emitidos por el Presidente de la República  
El artículo 92 constitucional dice que "todos los regla-  
mentos,decretos y órdenes del presidente deberán estar -  
firmados por el secretario del Despacho,encargado del ra-  
mo a que el asunto corresponda,y sin este requisito no -  
serán obedecidos."(130)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Fede--  
ral,establece en su artículo 13 lo siguiente:

"Artículo 13.- Los reglamentos,decretos y acuerdos  
expedidos por el Presidente de la República,deberán,para

(129) Rios Vazquez,Rodolfo. op. cit. pág. 66

(130) Villoro Toranzo,Miguel. Introducción al Estudio -  
del Derecho . Editorial Porrúa S.A., 5a. edición,México  
1978, pá:s 306 y 307

su validez y observancia constitucionales ir firmados -- por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieren a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas."(131)

"En reforma del 26 de diciembre de 1985, el artículo citado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal limitó el refrendo a lo siguiente:

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la secretaría de Gobernación.

(131) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Constitución Política Mexicana, tomo II, Ediciones Andra de S.A., México 1984, pág. 367

Creemos que esta modificación viola el artículo 92 de la constitución, pues ella no prevé excepción alguna - en cuanto al refrendo. No obstante la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación, falló el 29 de abril de 1986, en el sentido de que la reforma era correcta, entanto que el de cre to promulgatorio es un mero trámite que pone punto fi nal al procedimiento legislativo.

Finalmente, en el caso de que un secretario de Estado se negará a refrendar, se ha sostenido la opinión gene ralizada de que no tendría el efecto de detener un acto presidencial, pues el jefe del ejecutivo removería de in mediato al secretario renuente a firmar, solución ésta - de facto y no de jure."(132)

r) REGLAMENTO.

El Lic. Rafael de Pina define al reglamento como :  
"Conjunto de normas obligatorias de carácter general --- emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública."  
(133 ).

"El reglamento puede precíarse desde un punto de -- vista genérico y desde un punto de vista específico, que es el reglamento administrativo.

Es una idea muy general y amplia, se entiende por - reglamento "al conjunto ordenado de reglas y conceptos - que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia"

Del concepto anterior, se aprecian dos categorías de reglamentos, los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad" (134 )

De lo arriba citado se desprende que un reglamento de particulares sirve para regular su vida interna o --- social, en el que interviene la voluntad de los integrantes de esa corporación de acatar dichas disposiciones, - así como de aceptar sus sanciones si llegaren a infrin-- girlas.

"El reglamento de autoridad es propiamente el que - interesa al derecho público, ya que se expide por órgano estatal competente y es fuente de derechos y obligacio-- nes.

Tanto la legislación como la doctrina nacional y -- extranjera estiman generalmente al reglamento como un --

acto proveniente del ejecutivo, sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativas y judiciales expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes" (135).

"Conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene facultades para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Del contenido de la fracción citada no se desprende en forma expresa y categórica la potestad presidencial de expedir reglamentos, pero sí se deduce con mediana claridad por lo que ha sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia. Además, dicha facultad reglamentaria queda confirmada por lo establecido en el diverso artículo 92 de la propia Constitución Política, en cuanto dispone que todos los regla-

(135) Martínez Morales, Rodolfo. op. cit. pág. 288.

mentos, decretos, acuerdos o órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Originalmente los reglamentos expedidos por el Presidente de la República se refieren a leyes emanadas del Congreso de la Unión, para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, y no deben ni pueden contrariar, exceder o desvirtuar el espíritu y contenido de las leyes reglamentadas, o sea que los reglamentos quedan sometidos y subordinados a la ley y únicamente la desarrollan y complementan para su mejor aplicación. Esto es lo que en la doctrina se conoce como reglamentos heterónomos, que no deben ser confundidos con los llamados reglamentos autónomos que tienen existencia por sí mismos y no son reglamentarios de ley alguna" (136)



"El reglamento es una norma o conjunto de normas -- jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que - tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento"(137)

(137) Fraga, Gabino op.cit.págs 104 y 105

"El reglamento debe ser expedido por una autoridad competente para ese efecto, y solo esa autoridad puede hacerlo. En nuestro sistema jurídico la facultad reglamentaria está reservada al Ejecutivo Federal, por lo que sólo el presidente de la República puede expedir reglamentos. Así tenemos que la fracción primera del artículo 89 de la constitución Federal establece como facultad exclusiva del presidente la de "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", disposición que según Gabino Fraga (Derecho Administrativo, - pág. 111), comprende las facultades de promulgar las leyes, ejecutarlas y proveer a su exacta observancia, en esta última facultad se encuentra la de expedir reglamentos.

En efecto, si los reglamentos tienen como finalidad facilitar el cumplimiento de las leyes, el ejecutivo provee las normas reglamentarias con el fin de que la aplicación de las leyes pueda llevarse a cabo. "En sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: En el caso, para facilitar la ejecución de las leyes" ( Gabino Fraga, pág. 111). Esto

nos lleva a diferenciar la autoridad de ambas normas: la supremacía de la ley, frente a lo secundario del reglamento, por lo que ante dos normas, una reglamentaria y la otra legal, que regulen de manera diferente la misma cuestión, se aplicará la norma legal ya que la reglamentaria no puede derogarla, ni ir más allá de aquélla." (138)

"Las normas reglamentarias están contenidas en los reglamentos que son ordenamientos jurídicos dados por la autoridad con el fin de facilitar el cumplimiento de una ley. El reglamento procede respecto de la ley en la misma forma que la ley reglamentaria procede de las disposiciones constitucionales: divide una disposición general en otras varias menos generales para facilitar su aplicación" (139).

(138) Delgadillo Gutierrez, Luis. op. cit. pág. 63 y 64.  
(139) Villoro Torango, Miguel. op. cit. pág. 306.

Atendiendo a la naturaleza jurídica de los reglamentos, en forma sencilla se puede indicar que son actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, -- por lo que en realidad son leyes en sentido material puesto que también crean situaciones jurídicas abstractas generales e impersonales. Emanan del Poder Ejecutivo por -- disposición constitucional y deben referirse a leyes previamente expedidas por el Congreso de la Unión detallándolas y pormenorizándolas para su mejor aplicación pero cuyo contenido normativo no deben rebasar." (140)

"ciertamente, la tesis de jurisprudencia número 404- de la Segunda Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 79, Tercera -- Parte del último apéndice al Semanario Judicial de la -- Federación (1917 - 1985) establece:

"Reglamentos Administrativos. Facultades del Presidente de la República para expedirlos, su naturaleza.- 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 determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto; este último emana del ejecutivo a quien incumbe proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley.

Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos que es su carácter general y abstracto separándose por la finalidad que el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos"(141).

"En el campo doctrinario se conoce como reglamentos autónomos los ordenamientos que son emitidos por el titular del Poder Ejecutivo, cuando no son reglamentarios ni están subordinados a ninguna ley federal u ordinaria expedida por el Congreso de la Unión tienen existencia y se encuentran "huérfanos de ley", como diría el Lic. Olivera Toro. Supuestamente tienen vida propia y fundamento constitucional que, desde luego, no es la fracción I del artículo 69 de nuestra Carta Magna, que contempla la expedición de los reglamentos heterónomos, sino otros dis

positivos de la Ley Fundamental orientados a lograr una eficaz administración en las ramas de la policía y buen gobierno" (142)

El Dr. Fraga dice al respecto:

"Hay sin embargo, un caso en el cual se puede abrir duda de si la Constitución hace excepción a ese principio. Es el contenido en el artículo 21 de la propia Constitución.

Este precepto, en lo conducente, dispone: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multas o arresto hasta por treinta y seis horas".

Como se ve, allí se habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policía y de la aplicación de las penas por infracción de dichos reglamentos, pero sin que se haga alusión a las leyes a que esos reglamentos deban referirse" (143).

"La doctrina mexicana, principalmente sustentada por Gabino Fraga, hace referencia a los llamados "reglamentos autónomos", que son aquellos que, según esta teoría, podrían ser expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente, para reglamentar preceptos constitucionales y se hacía mención a los artículos 10 y 21 de la Constitución." (144)

(143) Fraga, Gabino. op. cit. págs. 112 y 113.

(144) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pág. 482.



El artículo 10 de la Constitución Política, dice:

"Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de -- las prohibidas por la ley federal y de las reservadas -- para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea -- y Guardia Nacional. La ley federal determinará los ca-- sos, condiciones, requisitos y lugares en que podrán auto-- rizar a los habitantes la portación de armas".(145)

"Con esta reforma, es claro que la ley federal señala rá cuáles son las armas prohibidas, las reservadas para - el uso exclusivo del ejército, armada, fuerza aérea y guar dia nacional y los requisitos y demás condiciones en que los habitantes podrán portar armas, situaciones que ya -- están previstas en la Ley Federal de Armas de Fuego"(146)

(145) Constitución Política de los Estados Unidos Mexica nos. pág.12

(146) Acosta Romero, Miguel op.cit. pág.182.

"Por lo que respecta al artículo 21 constitucional, éste en su parte conducente señala: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas.

El doctor Gabino Braga opina que el artículo citado está reconociendo la posibilidad de que los reglamentos de policía se relacionen directamente con la Constitución sin que sea necesario la intermediación de una ley secundaria expedida por el Congreso Ordinario" (147)

De lo anterior, expresado por diversos teóricos del Derecho, se desprende que la mayoría de los reglamentos son emitidos por el Poder Ejecutivo; salvo algunas excepciones y que no podrá en ningún caso emitir un reglamento que vaya en contra del espíritu de la Constitución -- Política o de otra ley.

g) CIRCULAR.

"Circular.- Instrucción que un órgano superior de la administración pública dirige a sus subordinados en relación con los servicios que le están encomendados". (148).

"El concepto de circulares es genérico, puede abarcar tanto las de los particulares, como las de las autoridades; generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos.

La circular administrativa no ha sido completamente precisada por la doctrina, ya que su contenido es muy

variable y en la práctica administrativa contiene decisiones, interpretaciones, normas generales de apreciación-procedimiento interno y a veces constituye verdadero reglamento de la ley, en cuyo caso desde un punto de vista sustancial la naturaleza de las circulares sería reglamentaria". (149)

"La circular es el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados, que disponen la conducta por seguir respecto a ciertos actos o servicios". (150)

"Al lado de los reglamentos suelen colocarse, como fuentes del derecho administrativo, las circulares expedidas por la Administración.

149) Acosta Romero, Miguel. op.cit. pág. 501

(150) Martínez Morales, Rafael I op.cit. pág. 298

En realidad, nosotros no consideramos que la circular sea fuente especial, porque, o bien la circular contiene disposiciones de la misma naturaleza que el reglamento, y en este caso sólo hay una simple distinción en cuanto a la forma, pero no en cuanto a la esencia del acto, y por tanto no es una fuente distinta del propio reglamento o bien la circular no contiene sino simples explicaciones dirigidas a los funcionarios, principalmente técnicas o prácticas que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa.."(151).

".....deben considerarse como actos internos todas las circulares, instrucciones o disposiciones en los que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga, siempre que tales circulares, instrucciones y dis-

posiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico --- establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre, por lo tanto, que no confieran ni lesionen algún derecho....."(152).

"Las órdenes y las instrucciones pueden tener el -- carácter de individuales o generales, y las circulares - siempre tienen el carácter de generales.

Como se ha indicado anteriormente las circulares y las instrucciones pueden ser de orden interno que sólo obliguen a los empleados administrativos o contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la ley en cuyo caso expedidas por la autoridad competente, producen efectos jurídicos respecto a los administrados"(153).

(152) Fraga, Gabino op.cit.pág.233.

(153) IDEM. pág.167.

"Esta figura también recibe la denominación de "instrucciones de servicio" y está considerada como típico - acto administrativo interno; sin embargo, los servidores - públicos lo han dado carácter de auténticas decisiones - ejecutorias que afectan derechos y obligaciones de los - gobernados, y en algunas ocasiones con contenido norma-- tivo general, de donde Guido Zanobini manifiesta que "ba - jo el nombre de circular ó instrucciones, se aprueban a - veces verdaderos reglamentos", lo cual es absoluta y ra - dicalmente ilegal.

La circular la encontramos en la escala jurídica, - abajo de la ley y el reglamento y antes del acto concre - to; es, básicamente de naturaleza interpretativa. Según - Maurice Bourjol, las circulares pueden ser interpretati-- vas, de carácter interno o reglamentarias; como dijimos, -- éstas últimas son inadmisibles en derecho mexicano" (154)

(154) Martínez Morales, Rafael I op. cit. págs. 298 y 299.

"Los principios que rigen las circulares son:

- a) Es un acto administrativo unilateral.
- b) Tienen carácter interno.
- c) Pueden trascender a la vida de los gobernados, -- sin causarles perjuicios.

En este caso, han de ser publicadas

- ch) Deben sujetarse a la ley y sus reglamentos.
- d) Su fundamento no es la potestad reglamentaria, -- sino la potestad jerárquica" (José Luis Villar Palasí) -- (155).

"Las circulares pueden ser internas si únicamente -- se refieren a asuntos de la competencia interna de la -- unidad administrativa; externas si van dirigidas a los --



particulares; generales si su aplicación tiene esa característica, y concretas si su objeto es determinado a una instrucción o exhortación a una determinada oficina.

Por regla general la circular es expedida por órganos o autoridades jerárquicamente superiores de las que dependen otras unidades administrativas.

Teóricamente la circular debe estar subordinada formal y materialmente a la ley y al reglamento.

Tratándose de circulares emanadas del Ejecutivo, su base constitucional son los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución." (156)

"La circular, dado su carácter, interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, --

(156) Acosta Romero, Miguel, op.cit. pág. 502.

dependiendo de la autoridad que la haya producido; no -- debe establecer derechos u obligaciones para el particu- lar.

Pueden trascender a la vida del gobernado (por ejem- plo, la adopción de formatos para ciertos trámites).

No pueden derogar o abrogar normas de mayor valor - como son los reglamentos.

Las circulares que por cualquier razón contengan -- normas jurídicas generales, pierden su naturaleza y se -- convierten, de hecho, en auténticos reglamentos. En esta- situación, atendiendo a su verdadera esencia, deben tener tratamiento, procedimiento de creación y formalidades de una disposición reglamentaria". (157)

"Generalmente las circulares tienen efectos inter-- nos y quéllos que son inetrpretatávas o que fijen proce-- dimeinto no pueden ser limpugnados por los particulares; de acuerdo con el artículo 82, del Código Fiscal de la -- Federación de 1966 ( D.O. del 19 de enero de 1967), los funcionarios fiscales, debidamente facultados, podrán expe-- dir circulares para dar a conocer a las diversas depen-- dencias el criterio de la autoridad superior que deberán seguir, en cuanto a la aplicación de normas. De dichas - circulares, no nacon obligaciones, ni dorechos para los - particulares; cuando son reglamentarias o afectan a los - particulares, pueden ser objeto de impugnación por recur-- sos administrativos o por vía de amparo".(158)

"Finalmente, las circulares son las disposiciones -- dictadas por las Secretarias de Estado, jefes de departa-- mentos u otras dependencias oficiales, y que tienen por

mira aclarar y facilitar a los empleados oficiales determinados aspectos de la ley, para que éstos la apliquen con mayor equidad" (159)

Se puede entender que la circular es una disposición dictada por una autoridad, dirigida a sus subordinados con la finalidad de que sea más fácil la actividad a desempeñar por ellos.

Pero en la práctica se nota que los funcionarios mismos no entienden el contenido de las circulares, dificultando los trámites que vaya a realizar el gobernado.

(159) Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa S.A. 35a. Edición, México 1989, pág. 54.

A través de esta investigación se pretendió analizar el sistema político mexicano, respecto del abuso que realiza el Poder Ejecutivo Federal, al intervenir en las esferas de competencia de los otros dos poderes que vienen a ser el Legislativo y el Judicial. Observábase también el abuso de las facultades estatales por parte de los gobernantes, y como respuesta a este hecho el hombre crea, perfecciona, limita y divide las atribuciones de este poder a fin de lograr un equilibrio entre los tres poderes evitando así conflictos de autoridad y de supremacía de alguno de ellos.

En el año de 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con la finalidad de dictar bandos reglamentos de policía y buen gobierno, así como ordenanzas, sin que éstas vayan en contra de los dispuestos por el Congreso de la Unión a través de sus leyes y de sus decretos.

Nuestra propia Constitución en su artículo 92 faculta al ejecutivo para crear reglamentos y acuerdos, facultad que se asemeja y que a su vez se comparte con

la facultad otorgada a la Asamblea de Representantes; -- asimismo se observa que en la fracción VI del artículo 73 de nuestra Carta Magna se contemplan las facultades del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo -- al Distrito Federal, y de esta manera el ejecutivo legislará sólo en casos de emergencia, atendiendo a que es -- más fácil que se reúna con sus secretarios de Estado, con los jefes de departamento y con el Procurador General de la República asimismo, mediante la aprobación del Congreso de la Unión podrá suspender las garantías individuales, ya que en el artículo 29 constitucional se considera al Ejecutivo Federal como Jefe Supremo del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea. Este poder podrá aplicar la ley marcial en caso necesario de acuerdo a lo establecido en la parte final del artículo 16 de nuestra Constitución.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la antigüedad, se observa con Aristóteles que en la polis, existen tres poderes que vienen a -- configurar el gobierno y que se encuentra representado - en primer lugar por la Asamblea Popular o Agora que tiene por finalidad elegir a los Magistrados que proponen - las leyes; en segundo lugar el Areópago que se encarga - de la administración de justicia y en tercer lugar se en - cuenta el Monarca, que es el encargado de la ejecución - de las decisiones tomadas por la Asamblea.

SEGUNDA.- De acuerdo a las ideas de John Locke, que fueron desarrolladas por Montesquieu en su Teoría de la División de Poderes, se busca que el poder no se deposite en una sola persona; sino que él mismo esté dividido a - fin de buscar un control entre todos y evitar el abuso - de uno sólo.

TERCERA.- La división de poderes expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo - y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido -



en un estado básico de la organización de los estados modernos.

CUARTA.- En nuestro país, desde su independencia de España, sus formas de gobierno fueron dos imperios y repúblicas de carácter central y federal, con la finalidad de buscar la unidad nacional, evitando así que el gobernante ejerciera el poder absoluto.

QUINTA.- Durante la vigencia de las diferentes constituciones que han regido la vida política de México, se ha observado que siempre se trató de regular y especificar las funciones de cada uno de los poderes integrantes del estado, y no obstante esto, se aprecia que siempre el Poder Ejecutivo ha venido abusando del ejercicio de sus facultades.

SEXTA.- En nuestra Constitución vigente, se plasman una serie de facultades en exceso para el Poder Ejecutivo, frente al Poder Legislativo; lo que propicia un abuso en el desempeño de las funciones del Presidente de la República.

SEPTIMA.- De acuerdo a lo establecido por el artículo 39 de Nuestra Carta Magna; que especifica que la soberanía radica en el pueblo, la cual, se manifiesta a través de sus representantes, se observa que el Poder Legislativo esta integrado por los diputados y los senadores que representan al pueblo, por lo que éste poder debe tener más facultades frente al ejecutivo.

OCTAVA.- De la existencia de un Poder Legislativo fuerte, se obtendría un equilibrio real e independiente y serviría de control a las atribuciones del Poder Ejecutivo; quien siempre se caracteriza por usurpar funciones -- que no le corresponden.

NOVENA.- En la Constitución Política de 1917, que es la que nos rige, se observa que desde su promulgación, ha sido víctima de una serie de enmiendas que en forma directa o indirecta han venido otorgando mayores atribuciones al Poder Ejecutivo, lo que se traduce en un abuso, lo ideal sería que se cambiara a un régimen parlamentario para mediar sus facultades.

DECIMA.- En nuestro Código Político se observa que de acuerdo al artículo 29; el Ejecutivo Federal está facultado para suspender las garantías individuales, pero previo acuerdo del Congreso de la Unión o de las Comisiones Permanentes. Siendo el Congreso el que autorice las medidas, siempre y cuando hayan sido suspendidas las garantías individuales y se trate de un caso de emergencia.

## BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A .

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho -  
Administrativo. Edit. Porrúa S.A. 5a. edición,  
México 1983.
- Alonso, Martín. Diccionario del Español Moderno  
Edit. Aguilar Editor S.A. de C.V., México 1990
- Aristóteles. La Política. Versión Castellana  
de Estevanez, Nicolás. Reimpresión, Edit. Nacio-  
nal 1972.
- Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. Curso In-  
trodutorio Actualizado. Edit. Trillas 3a. edición,  
México 1987.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho --  
Constitucional, Garantías y Amparo. Edit. Porrúa  
S.A. 2a. edición, México 1989.
- Gárabes, Torres y Flores. Historia Activa de México.  
Edit. Progreso S.A. México 1972.
- Calzada Padron, Feliciano. Derecho Constitucional. --  
Colección Textos Jurídicos Universitarios. Edit  
Harla S.A. de C.V. México 1990.

- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. Colección Introducción al Derecho Mexicano Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. edición, México 1961.
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Edit Siglo XXI S.A., México 1980.
- Chuayffat Chemor, Emilio. Derecho Administrativo. - Colección Introducción al Derecho Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. edición, México 1981.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Edit. Porrúa S.A. 2a. edición, - México 1980.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa S.A. de C. V. 3a. reimpresión, México 1991.
- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa S.A. 6a. edición, México 1977.
- El Colegio de México. Historia Mínima de México. - México 1975.

Engels, Federico. El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y El Estado, El Papel del Trabajo en la Transformación del Mono en Hombre, En relación con las investigaciones de Lewis H. Morgan. Edit. Ediciones de Cultura Popular S.A. 9a. reimposición, México 1977.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. -- Porrúa S.A. 20a. edición, México 1980.

González Blachaller, Ciro. Hoy en la Historia. Edit Herrero S.A. 4a. edición, México 1978.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, cuadernos 1, 2, 2, 15, 16, 18 y 20, México 1990

Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Compañía Editorial Continental. 5a. edición, México 1980.

Lenin, V.I. Sobre las Dos Líneas de la Revolución. Edit. Academia de Ciencias de la U.R.S.S.

Lozano, Antonio de J.. Diccionario Razonado de -- Legislación y Jurisprudencia Mexicana, Tomos I y II, Edit. Dirección de Anales de Jurispruden--

- cia y Boletín Judicial del Tribunal Superior -  
de Justicia del Distrito Federal. México 1991.
- Martínez Morales, Rafael I.. Derecho Administrati-  
vo Primer Curso, Colección Textos Jurídicos Uni-  
versitarios. Edit. Harla S.A. de C.V. México --  
1991.
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano  
Edit. Fax-México 9a. edición, México 1985.
- Motosalazar, Efraín Elementos de Derecho. Edit. ---  
Porrúa S.A. 35a. edición, México 1989.
- Pirenne, Jacques. Historia Universal, volumen II,  
Edit. Exito S.A., 4a. edición, Barcelona España -  
1974.
- Porrúa Pérez, Francisco Teoría del Estado. Edit. -  
Porrúa S.A. 13a. edición, México 1979.
- Ríos Vázquez, Rodolfo. La Facultad Reglamentaria  
del Presidente de la República y su Impugnaci-  
ón Constitucional. Edit. Jus S.A. de C.V. la.-  
edición, México 1991.
- Riva Palacio, Vicente. (director General), México a -  
Través de los Siglos, Tomo III. La Guerra de In-  
dependencia, Edit. Cumbre México, 7a. edición --



México 1970.

Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Unidad Azcapotzalco. Teoría Constitucional. Tomo II 1a. edición México 1990.

Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa S.A. 3a. edición, México 1978.

#### L E G I S L A C I O N .

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edit. Bobora Editores S.A. de C.V. México - 1991.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Edit. Comisión Nacional Editorial P.R.I., México 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Constitución Política Mexicana, Tomo II, Edit. - Ediciones Andrade S.A., México 1984.