

350
26j



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

350
25j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

**ANALISIS DE LA DIVISION DEL PODER
PUBLICO EN MEXICO**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

ARTURO RAMIREZ SALAS

ASESOR: MIGUEL ANGEL MONROY BELTRAN

AGRADECIMIENTOS

ESTE TRABAJO SE LO DEDICO A LA MEMORIA DE MI AMADA MADRE, DE QUIEN APRENDI LOS TRES VALORES FUNDAMENTALES DE LA EXISTENCIA HUMANA, LA LIBERTAD, LA JUSTICIA Y LA FELICIDAD. UN HOMBRE NO PUEDE SER FELIZ, SINO ES LIBRE Y JUSTO, A SU RECUERDO QUE ME ACOMPAÑA Y CON QUIEN AUN MANTENGO UNA DEUDA DE AMOR.

A MI PADRE DE QUIEN, CON SU EJEMPLO, APRENDÍ QUE UN SER LIBRE ES INCOMPLETO, PUES ES MENESTER QUE ESA LIBERTAD SE EJERZA CON RESPONSABILIDAD; DE LA CUAL MI PADRE HA EJERCIDO PERENEMENTE.

A MIS HERMANOS PEDRO, MARCO ANTONIO, MARTA, HUGO, SONIA Y FERNANDO, CON QUIENES TENGO EL COMPROMISO DE ALENTAR SUS ESPÍRITUS PARA CONSEGUIR LAS METAS DE SUS VIDAS.

PARA MIS DOS INSEPARABLES SARA Y SANDRA, LAS CUALES, SON FIEL TESTIMONIO DE LA FE, SOLIDARIDAD Y CARÍÑO HACIA UNA PERSONA.

PARA ARTURO CASTRO, QUIEN HA SIDO MI MENTOR DE QUIEN HE APRENDIDO LAS ETAPAS DE UN PROCESO DE CRECIMIENTO PERSONAL ALENTADO EN MUCHO POR SU ACTITUD HACIA LA VIDA.

PARA MARINA, LA CUAL PACIENTEMENTE CORRIGIÓ ESTE TRABAJO Y QUIEN TIENE LA FUERZA DE VOLUNTAD PARA ALCANZAR SUS METAS.

PARA MI GENTE, PARA ESOS MILLONES DE HOMBRES Y DE MUJERES QUE DÍA A DÍA CONTRIBUYEN CON SU ESFUERZO A QUE LA U.N.A.M., NUESTRA CASA MATER, PUEDA ALBERGAR A TODOS SUS ESTUDIANTES Y CON QUIENES TENEMOS TODOS SUS EGRESADOS UNA DEUDA DE HONOR.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL PARA ESTE PAÍS, MI PAÍS, CON UNA INMENSA POBLACIÓN DE SERES HUMANOS SUMERGIDOS EN UNA LACERANTE POBREZA MATERIAL, CON QUIENES DEBEMOS SOLIDARIZARNOS CON EL FIN DE REIVINDICAR SU DESTINO Y TRANSFORMEMOS LAS GRANDES RIQUEZAS QUE LA NATURALEZA NOS

ENTREGO, EN BENEFICIO DE SUS HABITANTES. PERO, ESTE DESEO ES INALCANZABLE SI NO SEMBRAMOS MILES DE ESCUELAS, CIENTOS DE HOSPITALES, QUE SE ENCARGUEN DE ROMPER LAS CADENAS DE ESCLAVITUD QUE LA IGNORANCIA HA SUJETADO A NUESTROS PIES Y MANOS, CONVIRTIENDO A LOS MUCHOS EN SIERVOS DE POCOS. CON ESOS MILLONES DE MEXICANOS QUE ESTÁN DESEOSOS DE QUE LA JUSTICIA SE MATERIALICE Y NO SE POSTERGUE POR MAS TIEMPO.

A DIOS, DE QUIEN SI ME HE ALEJADO POR MOTIVOS DE DUELO, MAGNÁNIMO, ME HA ENTREGADO PRUEBAS INDUBITABLES DE SU EXISTENCIA Y ME SEÑALA EL CAMINO QUE DEBE DE SEGUIR UN VERDADERO HOMBRE, UN SER QUE SE NIEGA A SER POLVO EN EL POLVO Y OLVIDO EN EL OLVIDO Y QUE SOLO BUSCA SU LUGAR EN EL SOL.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO.

1.1. Grecia	1.
1.2. Aristóteles.....	1.
1.3. Roma.....	3.
1.4. Edad Media	5.
1.5. Edad Moderna y Contemporánea.....	6.
1.6. Desarrollo Histórico de la Teoría de la División del Poder Público en México.....	9.

CAPITULO II.

PODER LEGISLATIVO Y SU FUNCIÓN EN MEXICO.

2.1. Reseña del Poder Legislativo.....	20.
2.2. Naturaleza del Poder Legislativo.....	24.
2.3. Concepto de Legislar.....	25.
2.4. El Congreso de la Unión.....	26.
2.5. Reglamentación Jurídica del Poder Legislativo.....	27.
2.6. Integración de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.....	28.
2.7. Requisitos para ser Diputado y Senador.....	34.
2.8. El sistema bicameral en México.....	37.
2.9. Funcionamiento y facultades del Poder Legislativo.....	39.

CAPITULO III.

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MEXICO.

3.1. Reseña histórica del Poder Ejecutivo Federal en Mexico.....	67.
3.2. Concepto de Ejecutivo Federal.....	68.
3.3. El sistema Presidencial en México.....	69.
3.4. Ejecutivo Unitario.....	73.
3.5. Requisitos para ser Presidente.....	75.
3.6. Facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal.....	80.
3.7. Limitaciones al Poder Ejecutivo Federal.....	86.
3.8. Reglamentación Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.....	90.

CAPITULO IV.

ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL.

4.1. Antecedentes del Poder Judicial en México.....	92.
4.2. Conceptos de Poder Judicial.....	94.
4.3. Organización y Funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia.....	95.
4.4. Reglamentación Jurídica del Poder Judicial.....	97.
4.5. Requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia.....	98.
4.6. Facultades y limitaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.....	100.
4.7. Competencia del Poder Judicial Federal.....	100.
4.8. Beneficios y limitaciones de la reforma Constitucional de Enero de 1995 al Poder Judicial Federal.....	105.

CAPITULO V.

CONCLUSIONES.....	110.
--------------------------	-------------

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La Democracia se convierte en un tema prioritario para las sociedades que quieren pasar a estadios de avance político-económico-social superiores, en países de arraigadas tendencias autoritarias, como el nuestro, decidir el futuro de la nación es anacrónico cuando esta decisión es ejercida por una persona, por un hombre; la sociedad se ha visto en la necesidad de exigir que los asuntos públicos se conviertan en asuntos de la opinión pública, de la participación de todos. Una sociedad que se niega a desempeñar el papel de víctima, exige, se interesa por los asuntos que concierne a todos y se preocupa por que quien tiene las facultades omnipotentes, se haga responsable de todas las decisiones en las cuales inmiscuye el futuro de noventa millones de mexicanos.

Uno de los pilares esenciales de la Democracia consiste singularmente en que el poder limite al propio poder, en nuestro sistema jurídico, el equilibrio entre quien crea las leyes, las aplique y las enjuicie no sea la misma persona, determina una división del ejercicio del poder público; el equilibrio y no la división del poder público, se configura en fuente generadora de una nación en la cual las decisiones más importantes sean consideradas por todas las fuerzas que intervienen y que debatan sobre esas importantes decisiones. Ante estas nuevas inquietudes despertadas por la mayoría de la población es que nos avocamos a realizar un breve y somero estudio sobre la división del poder público en México y descarnar las instituciones, ante una población que exige, que protesta; los estudiosos están comprometidos para que los postulados establecidos por la constitución se conviertan en una realidad que sea la panacea para que por fin las normas jurídicas se conviertan en una realidad y borremos de nuestros registros leyes obsoletas.

Es menester que dejemos en el limbo las practicas cotidianas de legislar todo, para cumplir nada.

La piedra fundamental de la Democracia se vierte por el respeto estricto por la ley y que los actos de autoridad sean consecuencia de una real convicción de respeto a la misma y que la sociedad sea la primera en vigilar el actuar de nuestras autoridades; principio de Legalidad plasmado en nuestra carta magna en sus artículos 14 y 16. Los abogados tenemos que indignarnos ante la iniquidad que solapa la simulación de un país regido por instituciones, por lo que al estudiar la esencia de la teoría expuesta por Montesquieu en el primer capitulo de este estudio

es que encontramos la influencia determinante de este demócrata en nuestros primeros legisladores. El estudio sobre la naturaleza y características legales del Poder Legislativo, nos avoca a preguntarnos si es fuente representativa de la población ante los otros dos poderes o si bien los Senadores y Diputados son representantes del Presidente ante los ciudadanos. El sistema Político Mexicano se encarga de demostrarnos cabalmente que se regula por un PRESIDENCIALISMO, anacrónico pero vivo; materia de estudio del capítulo tercero de este trabajo, en donde se ponen en tela de juicio esas facultades constitucionales y meta constitucionales, en donde se apoya para tomar esas decisiones fundamentales para el país y de las cuales es inexistente un contrapeso por parte de los otros dos poderes. En el capítulo cuarto se intentará analizar al renovado poder Judicial, materializado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sus nuevas facultades y a pesar de su corta vigencia, es interesante resaltar los beneficios y sus limitantes.

Como conclusión, que es la esencia y objeto de estudio de este trabajo determina una tragedia nacional, este ha sido un país gobernado por la voluntad de un solo hombre, el Sr. Presidente. Hasta producto de mofa popular caracteriza nuestro sistema político:

¿A qué hora son? - pregunta el Presidente-

Las horas que Usted diga Sr. -Responde un subordinado-

El país se ha envuelto en una serie de cambios de actitud, de visión, que nos demuestra que los hombres y mujeres se niegan a mantener su estatus de siervos y ahora les interesa realmente exigir su reconocimiento de ciudadanos. Ante esa transformación, el Derecho toma un lugar prioritario, es decir, restablece su razón de ser, convirtiéndose en el instrumento modulador de intereses y pasiones individuales, y de grupo; retomando su naturaleza de catalizador y barrera, del exceso con el cual se ejerce el poder público entre nosotros. Nos enorgullesse saber que aun existen abogados comprometidos con su profesión y que prefieren renunciar a sus comodidades materiales a renunciar a su dignidad de abogado ante las violaciones flagrantes de la Constitución por quienes al protestar su cargo juran cumplir y hacer cumplir con la carta magna.

CAPITULO I

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO.

1.1. GRECIA.

DEL SIGLO VII A. de C. AL SIGLO III DE NUESTRA ERA.

El origen de la cultura, sin duda, nos obliga a volver la mirada ha la antigua Grecia, siempre llena de mitos y de filosofía, de historiografía, desde Helena de Troya, Ulises, Héctor y Aquiles, Zeus y demás deidades, mitad hombres en sus pasiones y debilidades, hasta del inventor de la historia Herodoto, el ciego Homero y su Iliada y Odisea; sus grandes filósofos: Sócrates, Platón y Aristóteles; con sus conquistadores Pericles y Alejandro Magno, el ingenio de Aristofanes, el teatro sería impensable sin Euripides, es apabullante continuar enumerando los personajes interesantes e inmortales que Grecia nos hereda; cuna de la cultura Occidental, el hombre como centro y motor de su historia.

Grecia es la primera Ciudad - Estado en la cual se encuentran vestigios de una organización política, social y económica similar a las llamadas modernas. A pesar de sus fragmentaciones geográficas inmersa en el mar Egeo, puente entre Oriente y Occidente. Para efectos de nuestro estudio, únicamente nos interesa por sus aportaciones el práctico filósofo ARISTÓTELES. "De la comparación entre varias constituciones de su época y teniendo en cuenta el Estado - Ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial".¹

1.2. ARISTÓTELES

El pueblo Griego es considerado como el gran inspirador de lo que actualmente se conoce como la cultura Occidental, por lo tanto, el inicio de la búsqueda de antecedentes históricos referentes a la división del Poder Público,

¹ Ramón, Xirau. HISTORIA DE LAS DOCTRINAS FILOSÓFICAS. Edit. U.N.A.M. México, Distrito Federal, 1982, pág. 67.

tiene su punto de partida en la antigua Grecia bajo su visión de orden, ley y justicia en desentrañar la naturaleza y la sociedad en la cual se desenvolvía su vida.

Esta admirable idea de ordenar el mundo que los rodeaba, les daba acceso a plantear preguntas y buscar respuestas sobre el origen y causa de todo a su entorno y de sí mismos. Esta actitud germinó a grandes pensadores de la relevancia de: Sócrates, Platón y Aristóteles.

Aristóteles: Nació en la ciudad de Estagira, (en el año de 385 Antes de Cristo y murió en el año de 322 de esa era en Calcis). "Alumno de Platón, interesado en las ciencias naturales e hijo de un prominente médico del mundo antiguo, se aleja de las enseñanzas de su maestro, siendo un filósofo de tendencia realista, fundó en Atenas el Liceo, segunda gran escuela en el mundo Occidental".²

Sería injusto considerar al Estagirita como el introductor de la teoría de la división del Poder Público. De un estudio profundo de su obra *La Política* se percibe una profunda crítica a la obra de su maestro Platón, *La República*, por considerarla irrealizable, por utópica y alejada de las prácticas gubernamentales observadas por Aristóteles en su estudio de ciento cincuenta y ocho constituciones de otras tantas ciudades griegas. De tal investigación resultó la existencia de tres sistemas políticos en los cuales se gobernaban las Ciudades - Estados y que fueron:

- a) La Monarquía o gobierno de un solo hombre.
- b) La Aristocracia o gobierno de los que son superiores por nacimiento.
- c) La República o gobierno de todos los ciudadanos.

En todas las constituciones hay tres elementos de referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen de estos tres elementos pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuales deben ser, cual su elección y el tercer elemento es el poder judicial. A pesar de lo expuesto y a manera de conclusión, diremos *La Política* de Aristóteles es menos una teoría que una exposición razonable de los hechos.

² *Ibid* p. 182

Aristóteles no pretendió exponer una teoría sobre una división del Poder Público, que fuera aplicable a las Polis Griegas como forma de gobierno con pretensiones de moderar el ejercicio del poder y evitar el abuso del mismo, como lo expondrían otros pensadores en etapas históricas posteriores, pues para el Estagirita las diversas formas de Estado son buenas si cumplen con su finalidad: El bien común de la Ciudad, el mal de la Polis no está en la forma de gobierno adoptada, sino en sus hombres.

1.3. ROMA

El Imperio Romano (VI. A. de C. A 476 D. de C.) durante el transcurso de su historia dividida en tres claras etapas: Monarquía, República e Imperio, muestra un claro avance en las relaciones sociales, económicas, culturales, militares y en menor grado, en sus Instituciones Políticas.

Al llamado Imperio Romano se le ha juzgado con severidad al tacharlo de bestial invasor, conquistador, saqueador y cruel con los pueblos sometidos, sin duda fue conquistador y se comporto como tal, pero es inevitable el hecho de tomar en cuenta los grandes avances provocados por la dinámica cultural creada a partir del intercambio económico y social producto de subyugar a pueblos inferiores.

Es curioso pensar en el extraordinario avance logrado en el Imperio Romano en la asignatura de Derecho Privado, siendo atribuible dicho progreso a una piedra fundamental del orden jurídico, la propiedad privada. El acaparar tierras, esclavos y riquezas en general, adelanto el derecho en materia de obligaciones y familia, en general los juriconsultos se avocaron a concebir al Derecho, como el instrumento idóneo para la protección de la propiedad privada. Con menos avances en el campo del Derecho Público y sobre todo en sus Instituciones Políticas desarrolladas bajo el auspicio de actos voluntaristas encaminados a preservar intereses poderosos de las clases patricias y militares; siendo la transición de la Monarquía a la República y de ésta al Imperio una cadena de traiciones, ambiciones, crímenes y asesinatos, hace difícil concebir una teoría sobre la división del Poder Público. Sin embargo, existieron intentos por dos filósofos de describir los hechos históricos que vivieron.

Polibio, historiador griego (Megalópolis, Acadia, hacia el 208 - 126 A. de C.) que a la victoria de los Romanos en Pidna (168 A. de C.), motivo por el que Polibio fue conducido como rehén a Roma.

Presenció la destrucción de Cartago, el saqueo de Corinto. Quiso escribir ante todo una historia pragmática, excluyendo los acontecimientos, refiriéndose solo a los hechos y sus razones profundas.

Sin proponer una explicación a los hechos descritos y mucho menos a plantear teoría alguna sobre un ejercicio del poder en la Roma en la cual se desarrollo su vida.

Cicerón, Marco Tulio (Arpino, 106 A. de C. junto a Formia 43). Hijo de acomodada familia, fue un personaje prolifero en su ingenio, poeta, orador, patriota, político, autor, filósofo y abogado, ha sido llamado el Mas Grande Abogado y El Padre de la Patria, Romano escéptico, cónsul de Roma, Senador, Político por la naturaleza. El Pensamiento de Cicerón prepara el advenimiento del principado.

Por lo que en él había del estoicismo ambiente, estaba acorde con las aspiraciones de la elite Romana dispuesta a acoger la idea de una República en que la dirección general estuviese confiada a un hombre sólo. Su obra magna es sin duda De Repúblicas y víctima de las fracturas políticas de su tiempo el Triunvirato de Pompeyo, Craso y César. Su ambigua actitud respecto a César dio un refuerzo del Triunvirato en detrimento de la oligarquía Senatorial y decidió reiterarse en el año 55 A. de C. siendo procónsul en Cilicio fue proclamado imperator y al mostrar su apoyo a Pompeyo y esté al sucumbir ante César, Cicerón sigue su suerte y vive alejado de Roma. A la muerte de César y al constituirse el segundo Triunvirato (Antonio, Octavio y Lépido) que enterró La República, y por desavenencias con Antonio, encabezó la lista de los proscritos y cerca de la costa de Campania fue alcanzado por los Sicarios de Antonio, quienes los victimaron.

En opinión del Dr. Jorge Carpizo, en ambos pensadores "... no se halla vestigio de una división de poderes, sino de una combinación de las diversas formas de gobierno. Su conclusión acertada, fue que la mejor constitución es aquella que reúne en sí los principios democráticos, aristocráticos y monárquicos".³ Tal

³ Jorge, Carpizo. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, 5ª ed., Mexico, edit. U.N.A.M. 1982, pág. 196.

conclusión es coincidente con las exposiciones de los dos autores en estudio, debido a que ni Polibio ni Cicerón fueron precursores de una teoría de la División del Poder Público, solo describieron y hasta participaron -Cicerón en su lid con Antonio- en el desenvolvimiento de la atropellada historia política del Imperio Romano.

1.4 EDAD MEDIA

Aunque para muchos historiadores sea absurdo e inútil dividir la historia, la división, a pesar de la opinión de los expertos, es el instrumento didáctico más eficiente y nos permite comprender con facilidad la historia.

El período histórico llamado edad media inicia con la fractura en dos del Imperio Romano, pues el emperador Teodosio al no mantener unificado al Imperio y con una oposición interna, aunado a las invasiones de los barbaros, decidió nombrar augustos a sus hijos Arcadio y Honorio. Al dividirse en un imperio de oriente con capital en Constantinopla y el de occidente en Roma, a la muerte de Teodosio sus hijos se enfrentan entre sí por unificar el imperio, más sus querrelas acaban al otrora, imperio más grande del mundo.

El nacimiento de la Iglesia Católica en el concilio de Nicea en el año 325 D. de C. prescindido por el emperador Romano Constantino, declara a la religión Cristiana la oficial en todo el Imperio Romano y así se expandió en todos los territorios dominados por el Imperio. Llegó a crecer de tal forma el poder de la Iglesia Católica y tan determinante su influencia en todos estos territorios y en sus habitantes que una vez credo el papado y asentado en el Vaticano, hasta rivalizo con las monarquías absolutistas y feudos.

La injerencia en los asuntos del Poder Público terrenal de la Iglesia fue tan absolvente que el Maestro Carpizo tajante y directo sentencia: "En la edad media el concepto dominante fue el de jurisdicción, y esta concepción implica la idea del poder único."⁴ Así, está pugna por el manejo del Estado entre los hombres de hábito y civiles, según San Agustín y Santo Tomás, se inclina por los primeros, según nos

⁴ *Idem.*

manifiesta: El poder y la autoridad tienen su fundamento en Dios, no en la naturaleza humana; el pecado ha hecho que unos hombres tengan que quedar sometidos a otros; ha sido en tal sentido el origen del Estado, institución no divina, a diferencia de la Iglesia y por tanto supeditado a ésta. Bajo esta hermética visión deducimos que durante este período histórico y por gracia de la petrificada pseudo interpretación de la religión, fue imposible desarrollar una teoría sobre la división del poder público entre otras muchas asignaturas del quehacer humano.

1.5 EDAD MODERNA Y CONTEMPORÁNEA.

La conquista de los turcos otomanos de Constantinopla en 1453, aunado a los descubrimientos geográficos de Portugueses y Españoles, grandes invenciones como la imprenta, el papel y la brújula, el Renacimiento y la Reforma, marcan el inicio de la Edad Moderna.

Tras este devenir histórico, con el estallido de la Revolución Francesa, la Independencia de Estados Unidos de América, el movimiento de renovación Político-ideológico del siglo XVIII e impulsado por Locke, Montesquieu, Voltaire y Rousseau, se inicia la edad contemporánea.

Para efectos de ubicar nuestro estudio es loable resaltar que nuestros autores John Locke y Montesquieu, desarrollaron y cultivaron su teoría bajo el siglo XVIII, el siglo de las Luces.

John Locke (1632 - 1704 D. C.) es el último gran filósofo inglés del siglo XVIII. Nacido de una familia de mercaderes, cerca de la ciudad de Bristol. Locke puede considerarse como el primer liberal en materia política. Sus ideas sobre el Estado publicadas en sus dos ensayos sobre el Gobierno Civil.

Las ideas políticas de Locke concuerdan con la vida inglesa de su tiempo y de manera muy especial, con la Revolución Gloriosa que, en 1688, asentó definitivamente el sistema parlamentario Británico.

En 1690, John Locke, gran doctrinario del Estado Liberal burgués publicó los ensayos sobre el Gobierno Civil. En el capítulo XII del segundo ensayo nos habla de tres funciones estatales: La Legislativa, La Ejecutiva y La Federativa, y no son sino hasta fines del capítulo XIII que nos habla de una cuarta función: la prerrogativa.

La doctrina de Locke posee un elemento que no se encuentra en el pensamiento anterior teórico inglés: el deseo de limitar el poder para evitar el abuso del mismo.

Locke y el acta de establecimiento de 1701 en Inglaterra -que estipuló la libertad de los jueces- son el material en el cual Montesquieu encontró las raíces para su teoría.

Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu (1689 - 1755, de nuestra era). En 1748 escribe y publica *El Espíritu de las Leyes*, que se inspira, tras una estancia de dos años en Inglaterra en el cual según, Montesquieu, su constitución tiene por objeto preservar la libertad política, "... la separación de poderes que trata en el libro XI de su prestigiada obra *L'Eprit des Lois*. (sic). La base de esta separación y la finalidad que la justifica es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, independientemente del régimen de gobierno en que ésta se constituya".⁵ La libertad siempre está amenazada por el poder público y, especialmente, por los órganos de gobierno, de la cual infiere que dentro de Estado debe haber un sistema de equilibrio entre ellos de tal suerte que el poder detenga al poder.

Hay en cada estado, tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las que depende del derecho de gentes, y el poder judicial de las que dependen del derecho civil.

A través del primero, el príncipe o el magistrado hace leyes que por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones, con el tercero, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última el poder de juzgar, y la otra simplemente el poder ejecutivo del Estado. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de

⁵ Carlos Montesquieu. *EL ESPÍRITU DE LAS LEYES*, México, Edit. Porrúa, 1972, pág. 82

magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes injustas para ejecutarlas tiránicamente.

"Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares".⁸

Contrariamente a lo que suele suponerse, en el sentido de que la tesis de Montesquieu sobre la separación de poderes proclama una independencia entre ellos, su mismo propugnador ya hablaba de una especie de interdependencia recíproca, al aseverar que: Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deberían dar lugar al reposo o la inacción, pero como el movimiento necesario de las cosas lo obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo.

El pensamiento montesquieuano, en su esencia aún perdura: que se asegure la libertad.

Al desarrollar esta teoría de la división del poder, distingue al barón de la Breda, como el padre de dicha teoría, concebida por Montesquieu como una traba, limitante del abuso en el ejercicio de poder ante el absolutismo monárquico de los siglos XVII y XVIII, convirtiéndose en piedra fundamental de un Estado de Derecho, en el cual la ley es la medida del actuar de las autoridades.

Cabe agregar la influencia de la teoría de Montesquieu en la redacción del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció: Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución.

En la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, de acuerdo con un principio mecanicista de frenos y contrapeso (checks and balances), para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio.

⁸*Ibid*; pág. 126

1.6 DESARROLLO HISTÓRICO DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO.

EL MÉXICO PRECOLOMBINO Y LA COLONIA

Durante la etapa precolombina, en lo que ahora conocemos México, existieron diversos pueblos fundadores de culturas importantes, de las cuales podemos destacar los Otomíes, Olmecas, Nonoalcas, Zapotecas y Mixtecas, los Xicalangas, los Mayaquínche pero, de todas ellas la forjadora del más grande imperio fue la Azteca, asentada en el Valle de México, fundando la gran Tenochtitlán en el año de 1325 de nuestra era.

Dentro de una cultura fundamentalmente aristocrática-teocrática, el ejercicio de poder se acumuló en el Tlatoani (el que habla).

El Tlatoani era el jefe de Estado, Gobierno, el gran Sacerdote, ejecutivo, creador de leyes, árbitro en conflictos, jefe del ejército. Según opinión de politólogos como Enrique Krauze, Carlos Fuentes, Octavio Paz, Héctor Aguilar Camín, Gabriel Zaid y José Agustín Ortiz Pinchetti, era el antecedente del Presidencialismo actual. El Poder del Tlatoani no era absoluto, como lo sostiene Francisco S. Clevjero, pues según sus investigaciones los límites del ejercicio del poder se controlaba por una especie de consejo real llamado Tlatocan quien tenía la función de aconsejar al monarca en asuntos importantes y en ciertos asuntos importantes y en ciertos asuntos judiciales.

Por el centralismo recalcitrante en concentrar en un sólo hombre todas las facultades del Estado, es imposible tomar como antecedente de una teoría o práctica de división del poder público, a las culturas prehispánicas y en particular a la Mexica.

La Colonia es la etapa de nuestra historia patria posterior a la sangrienta conquista realizada por Hernán Cortés sobre el Imperio Mexica en 1521. Con la conquista, el Imperio Español, a través de Hernán Cortés, encomenderos, Real Consejo de Indias, Reales Audiencias, Virreyes e Iglesia Católica, mediante sus misioneros, se encargaron de destruir política, económica, cultural y religiosamente todo residuo de los vencidos. Durante los tres siglos de colonia (1521 - 1821) el ejercicio del poder en la Nueva España lo desempeña directamente el Monarca o el rey de España y delegaba su ejercicio en un Virrey y la audiencia. Por lo tanto,

podemos concluir el hecho de un centralismo a ultranza personificado formalmente por el Soberano Español, ejercitado en América por el Virrey, siendo desechable la idea de localizar una división del Poder Público en esta azarosa etapa de nuestra historia.

DE MÉXICO INDEPENDIENTE HASTA NUESTRA ÉPOCA.

Después del grito de Independencia hecho el domingo 16 de Septiembre de 1810, por el cura Miguel Hidalgo. A pesar de ser considerado como el padre de la patria fue apresado y muerto sin consumir la independencia de la Nueva España del Reino Español peninsular. No es sino hasta el primero de marzo de 1821, cuando el jefe realista Agustín de Iturbide unifica el movimiento independentista, al firmar con Don Vicente Guerrero el Plan de Iguala conformando así con dieciséis mil hombres el Ejército Trigarante consumando la independencia de México.

El Dr. Krauze, retrataba con suma inteligencia el momento histórico de la naciente Nación: "Pese a que México había dejado de ser una colonia y no ocupaba ya un sitio en el orden supranacional del Imperio Español, no era todavía una nación: Formada hasta por su accidentada geografía, un mosaico de pequeños pueblo; comunidades y provincias aisladas entre sí, sin noción de la política, menos aún de la nacionalidad y gobernadas por hombres fuertes de cada lugar".⁷

A estos hombres se les llamo caciques y cuando intentaron ampliar su poder local a nacional se les llamo caudillos, pero quizás el error más característico de la época haya sido el idealismo de las leyes y su consecuente desprestigio. La necesidad de confiar en principios fijos, la obsesiva concentración en los aspectos formales abstractos, de la construcción nacional y, en cambio, el descuido de sus exigencias prácticas y concretas eran rasgos heredados de la cultura política española que compartían muchos protagonistas de la vida pública mexicana. Entre 1822, cuando Iturbide se declara emperador, y 1847, en el punto álgido de la invasión norteamericana, México vivió en un Estado casi permanente de agitación y penuria soportó cincuenta gobiernos militares, fue alternativamente una República Federalista (1824 - 1836) y Centralista (1836 - 1847), sufrió secesiones (una

⁷ Vid; consulte la obra, Enrique, Krauze. POR UNA DEMOCRACIA SIN ADJETIVOS. México, Edit. Siglo XXI. 1979, pág. 142.

irreversible, la de Texas en 1836 otra divertida en 1847 la de Yucatán), pero encontró tiempo para convocar siete congresos constituyentes y promulgar una acta constitutiva, tres Constituciones, una acta de reformas innumerables Constituciones Estatales, cada una con la idea definitiva de la rendición nacional.

En la Constitución de Apatzingan de 1814, se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la división de poderes. En este sentido, el artículo 11 estableció: 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 y el artículo 12: Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una corporación. Con un predominio absoluto del legislativo sobre los otros dos poderes.

Así mismo, se puede señalar que la división de poderes se estableció de una manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de enero de 1823, y del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, este último en los siguientes términos: El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

El Lic. Orozco Henríquez, nos ilustra al respecto: "Es conveniente destacar que, en términos similares a lo dispuesto por el referido artículo del Acta Constitutiva de la Federación, salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador estableció en la Segunda Ley Constitucional de 1836, se adoptó el principio de la división de poderes en todos nuestros posteriores documentos constitucionales; en la Constitución Federal de 1824 (artículo 6o.), en las Bases Constitucionales de 1835 (artículo 4o.), en los proyectos de Reformas Constitucionales de 1840 (artículo 6o.) y de 1842 (artículo 5o. del proyecto de la mayoría, 27 de la minoría y 33 del tercer proyecto), y en las Bases de Organización Política de 1843 (artículo 5o.), con excepción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que no consagró expresamente, ya que se trataba de una carta transitoria, que tuvo escasa vigencia, en tanto se promulgó la Constitución definitiva, que lo fue la del 5 de febrero de 1857, misma que sí consagró (artículo 50), al igual que la Constitución de 1917 (artículo 49)".⁶

⁶ J. De Jesús Orozco, Enriquez. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. México, U.N.A.M. 1985, pág. 122.

Mientras que por su parte en la Constitución de 1836, se creó un super poder Supremo Poder Conservador, el cual se constituyó en una Dictadura planeada o inspirada por Don Lucas Alamán (1792 - 1853). El Supremo Poder Conservador se convirtió en un supra-poder, pues tenía la facultad de anular los actos de los otros tres poderes.

La Constitución de 1857, radicó el predominio de la voluntad general radicada en el organismo legislativo, se depositó el Ejecutivo en un presidente de la República, a quien se le subordinó teóricamente el Congreso Federal, el cual estaba constituido únicamente por la Cámara de Diputados. Así mismo, se derogó el veto presidencial y se establecieron diversos controles del legislativo sobre la administración como el refrendo ministerial administrativo y obligación de los secretarios de informar al congreso.

La azarosa vida política de una nación en construcción, llena de luchas intrínsecas entre conservadores y liberales, centralistas y federalistas, la guerra de Reforma, la intervención y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, evitó la plena vigencia de la Constitución de 1857, pues la Constitución 1857 fue derecho positivo de 1867 a 1876 período al cual se le llamo la República Restaurada.

Con el ascenso al poder ejecutivo, fortificado por parte del General Porfirio Díaz en 1876 a 1880 y un segundo período de 1884 a 1910, se legitimo la Dictadura del Ejecutivo.

Don Porfirio fue un hombre práctico y gobernó con, en contra y sin la Constitución de 1857. Tal era su perspectiva de ordenar, hacer progresar a un país destruido e implantar la paz a toda costa que el héroe de 2 de abril señaló que para que el país enfilara hacia el progreso material no había otro camino que atender las muelles no las leyes. Pues para reconstruir y promover avance económico un ordenamiento jurídico prolífico para la deliberación legislativa obstaculizaba la vía ejecutiva eficaz.

No obstante el conflicto armado suscitado en nuestro país a comienzos de siglo, Don Venustiano Carranza, vencedor del mismo, se mostraba renuente en reconocer ampliamente los derechos por los cuales campesinos y obreros se habían involucrado, ante la presión y rompimiento con esos sectores, el Sr. Carranza se sintió obligado a reivindicar sus derechos plasmandolos en una nueva constitución, un nuevo pacto social. Aprovecho el momento para integrar al texto constitucional

liberal las nuevas peticiones sociales bajo la sombra y protección de los artículos 27 y 123, fundamentalmente y sobre todo para reintegrar al estado de Derecho las amplias facultades ejercidas por el General Porfirio Díaz durante su periodo como Presidente de México. Don Venustiano Carranza, había padecido las limitaciones de un ejecutivo débil, ante una fiera de asamblea jacobina, formada por un Poder Legislativo predominante con gran fuerza, dotando al presidente de mayores facultades para gobernar y limitando la deliberación; mas sin embargo, sin ser irrespetuosos, el jefe del ejército constituyente se hizo una presidencia a su medida pero, su destino le deparaba otro fin: las balas, estas se encargaron de cortar en un instante con su proyecto político. El constituyente de Querétaro, siguiendo los antecedentes de las constituciones de 1824 y 1857, en el Título III, Capítulo 1, de la División de Poderes, en su artículo 49, al plé de la letra reza:

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 en legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

El texto original ha sufrido dos reformas a través de su vigencia y son:

- a) Diario Oficial de 12/III/1938 y se transcribe el párrafo reformado:
No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse en legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo, facultades extraordinarias para legislar.
- b) Diario Oficial de 28/III/1951.
Artículo 49...
No podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgan facultades extraordinarias para legislar.

El artículo comentado, reiteramos, no sufrió modificación significativa en comparación de los anteriores antecedentes constitucionales de nuestra historia, a pesar de los cambios coyunturales originados por el Movimiento Revolucionario de 1910, el cual transformó y convulsionó al país, reivindicando los derechos del sector campesino y reconociendo los de la clase obrera, otorgándole el bien ganado nombre de la primer Constitución Social del siglo XX.

Con el objeto de redondear el capítulo que nos ocupa es de menester incluir las ideas que sobre el tema en estudio el Dr. Ignacio Burgos vierte al respecto.

"Es evidente que, para que opere la juridicidad mediante los dos tipos de control mencionados sobre los actos del poder público, se requiere la división o separación de poderes, que es otro signo denotativo de la democracia. Ya Montesquieu señaló la necesidad de este principio como garante de la seguridad jurídica, si fuere un solo órgano del Estado el que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino autocracia, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo.

Ahora bien, el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales.

Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

A su vez, Karl Loewenstein asevera: "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 de trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es las tales ideológicas 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".

Debemos insistir, por nuestro lado, en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse, en el sentido que postule a tres poderes "soberanos", sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible.

La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio. Se tratará por ende, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general); y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo, verbigracia). El principio de división o separación de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal.

Pues bien, esta prohibición no es tajante o absoluta, porque el desempeño de cada una de dichas funciones no se confiere con exclusividad a determinados grupos de órganos estatales, es decir, que la distribución de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no origina círculos competenciales cerrados entre tales grupos orgánicos, de tal manera que ninguno de éstos pueda únicamente ejercer uno solo de esos poderes. En otras palabras, la calificación de "órganos legislativos, ejecutivos o judiciales" obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordial funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial.

Así, los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder legislativo y el judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la Ley Fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos.

Por tanto, la teoría llamada de la "división de poderes", aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería, consiguientemente, "Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado".

Pese a la nítida distinción que exista entre poder público y órganos de autoridad a quienes se confían las funciones que comprenden, nuestra Constitución incurre en graves confusiones entremezclando ambos conceptos con mengua de la pureza técnico-jurídica. Así, en algunos preceptos emplea el término "poder" en su significación correcta, y en otros imputándolo al órgano al que su ejercicio se encomienda. En efecto, la Ley Fundamental declara que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que de éste dimana todo el poder público (Art. 39), cuyo ejercicio, tratándose del federal, se divide en legislativo, ejecutivo y judicial (Art. 49). En puntual congruencia con estas declaraciones, que no son sino la expresión de las ideas que hemos apuntado, los artículos 50, 80 y 94 constitucionales "depositan" el ejercicio de dichos poderes específicos, respectivamente, en un Congreso General compuesto por dos Cámaras (de diputados y senadores) (poder legislativo), en un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (poder ejecutivo) y en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito (poder judicial). De estas disposiciones se advierte que nuestra Constitución distingue el poder propiamente dicho como función de imperio, de los órganos a quienes confía su desempeño. Sin embargo, en otros preceptos identifica ambos conceptos al estimar equivalentes el poder y el órgano, es decir, confunde la función con quien la realiza. Así, al establecer que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, considera a éstos susceptibles de tener "competencia" (Art. 41), la que sólo debe imputarse al órgano

como conjunto de facultades con que está investido para desempeñar una función, llámese legislativa, ejecutiva o judicial. Debe enfatizarse que la competencia corresponde no al "poder", sino al funcionario o entidad que lo ejerce. Además, en diversas disposiciones se alude al "Poder Ejecutivo" y al "Poder Judicial" como sinónimos de "Presidente de la República" o de órganos judiciales, según se observa de los artículos 68,72,73,89, fracción XII, y 102.

Esta ambigüedad conceptual y terminológica ha originado en la doctrina y en la jurisprudencia una errónea interpretación del artículo 49 constitucional en lo que al llamado principio de división de poderes y a sus excepciones con ciente. Este precepto alude a la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, ordenando que el poder legislativo no puede depositarse en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional y al segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema.

El concepto de "poder legislativo" a que se refiere el citado artículo 49 constitucional equivale al de "potestad legislativa", es decir, a la facultad de elaboración de leyes y no al organismo bicameral al que dicha facultad corresponde normalmente, puesto que, según el artículo 50 de la Constitución Federal, el mencionado poder "se deposita" en un Congreso general que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, entendiéndose por "depositar", "entregar o confiar", de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Castellana. Por ende, el "poder legislativo", cuyo "depósito" en un individuo prohíbe el artículo 49 constitucional, se traduce en la "actividad legislativa", o sea, en la función creadora o elaboradora de leyes, sin referirse, por lo contrario, al "organismo legislador", (Congreso de la Unión), puesto que a éste no lo considera el artículo 50 de la Ley Suprema como "integrante o componente" de dicho poder, sino como depositario del mismo. En otras palabras, al establecer el citado artículo 50 que el poder legislativo se deposita en un Congreso de la Unión, claramente indica que a este organismo se entrega o confía la función estatal legislativa, ya que no es lógico depositar, entregar o confiar a alguna persona o entidad lo que ésta ya tiene como constitutivo o integrante de su propio ser orgánico.

De lo anteriormente expuesto se colige que la prohibición de depósito establecida en el artículo 49 constitucional tiene como materia la función, actividad o potestad legislativa (poder legislativo del Estado mexicano) y no el organismo en que dicha función, actividad o potestad se deposita (Congreso de la Unión), como

erróneamente lo estimó don Ignacio L. Vallara en una tesis que más que jurídica es política, al interpretar el artículo 50 de la Constitución de 57 (correspondiente al 49 de la Constitución vigente), quebrantando la lógica jurídica al no atribuir el alcance debido a los artículos 51, 75 y 90 de la Ley Fundamental de 1857, preceptos que equivalen a los artículos 50, 80 y 94 constitucionales en vigor.

Afirmaba al respecto el ilustre jurista: "¿Es aceptable la interpretación absoluta que dan a la parte final del artículo 50 los defensores de la teoría que combato? ¿Es claro, ya sea ante el derecho positivo constitucional, ya ante la filosofía del derecho político, que nunca, jamás en ningún caso ni por motivo alguno se pueden reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo? No lo creo así, y para sostener mi opinión, diré desde luego que si se concede al Presidente de la República autorización para legislar sobre milicia, por ejemplo, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una persona, ni se deposita el legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 50. Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de ellos, de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprima el Ejecutivo para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare Poder Legislativo, o que el Ejecutivo se arroge las atribuciones judiciales. Así sí habría la reunión de poderes que el repetido artículo 50 prohíbe, con razón. En este sentido interpreto yo este texto constitucional.

Como se ve, Vallara confundió el concepto de "poder" que, según se ha dicho, implica función, potestad o actividad, con la idea de "órgano u organismo", año pretender que la prohibición contenida en el artículo 50 de la Constitución de 57 sólo se transgredía cuando acaeciera el fenómeno de la "supresión" del Legislativo (Congreso), para que las funciones de éste las asumiera íntegramente el Ejecutivo, lo cual ya no sólo supondría la violación a dicho precepto, sino el quebrantamiento total del orden constitucional al entronizarse la dictadura presidencial, supresión que, por otra parte, nunca puede registrarse constitucionalmente, aun en el caso del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República conforme a los artículos 29 y 131, párrafo segundo, de la Ley Suprema, puesto que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente de éste no desaparecen como organismo al invertirse al Ejecutivo con atribuciones legislativas, en virtud de que conservan su capacidad para desplegar la actuación de la Constitución les encomienda, inclusive para retirar la concesión de facultades extraordinarias. En conclusión, si en la "supresión" del Legislativo hace estribar Vallara la única posible contravención al artículo 50 de la Constitución de 57, y si dicho fenómeno no puede darse

jurídicamente dentro del mismo orden constitucional, es obvio que conforme a estas ideas la declaración dogmática involucrada en dicho precepto hubiera sido superflua e inútil, al prohibir un hecho imposible dentro del propio régimen normativo fundamental.

No obstante esta conclusión, que se apoya en la recta interpretación del artículo 49 constitucional vigente (Art. 50 de la Constitución de 57), sustentada no sólo en las ideas que dominan la gestación parlamentaria de dicho precepto, sino en la índole misma de nuestro orden normativo supremo que se peculiariza por el principio de división o separación "de poderes", entre otros, la jurisprudencia de la Suprema Corte adopta la antijurídica teoría de Vallarta para sostener que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República en todo caso no es infractor de la disposición constitucional señalada.

Sobre este particular, la tesis jurisprudencial respectiva asienta: "Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél; porque ello no significa la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro".⁹

⁹ Ignacio, Burgoa, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Mexico, 9ª ed. Edit. Porrúa. 1993, pags. 581 a 584.

CAPITULO II

2. PODER LEGISLATIVO Y SU FUNCIÓN EN MÉXICO

2.1 RESEÑA DEL PODER LEGISLATIVO

En la civilización Griega, podemos aseverar la siguiente proposición: En sus dos principales ciudades existieron antecedentes del Poder Legislativo como vehículo para ejercer la democracia ateniense, que alcanza su grado máximo de florecimiento durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la asamblea popular, o ecclesia, integrada únicamente por los ciudadanos, es decir los hilos de padre y madre ateniense. A ella correspondía la elaboración de leyes, o sea, la función o poder legislativo, habiendo existido la costumbre de cada ley llevara el nombre de sus proponentes, quien durante un año contrario con la responsabilidad de sus consecuencias, en Esparta, donde el Senado, compuesto de veintiocho Gerontes Vitalicios (magistrados supremos que se suponía descendían de Zeus), todas las leyes del país que la asamblea de Espartanos podía aceptar o desechar a su antojo.

En Roma, la función Legislativa se ejerció por distintas autoridades, dependiendo de la etapa histórica por la cual se transitaba.

Así es como en la monarquía, las autoridades del Estado estaban constituidas por el Rey, los Comicios y el Senado. Así, al rey correspondía la proposición o iniciativa de leyes, a los comicios su aprobación y al Senado su ratificación.

Durante la República, el rey fue sustituido por dos funcionarios con facultades extensas llamadas cónsules, subsistiendo los comicios y el Senado. A los comicios por centurias incumbía el poder legislativo, ya que el Senado no estaba investido con la potestad correspondiente, considerándosele, sin embargo como el baluarte de las tradiciones romanas debe destacarse en la época republicana la existencia de un funcionario, dotado de facultades vetatorias, denominada Tribunos Plebis, quien tenía la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectan los intereses y derechos de la plebe mediante la intercessio que era un acto intrínsecamente legislativo.

La monarquía absoluta en Roma comienza por Diocleciano y abarca hasta la muerte de Justiniano, es decir cerca de tres siglos (años 184 a 265 de nuestra Era). Bajo este régimen, todos los poderes se concentraron en la persona del emperador sin limitación alguna.

A la caída del Imperio Romano de Occidente en el año de 476 de nuestra era, da inicio a la Edad Media. Bajo el influjo de la teología Cristiana la autoridad de los monarcas tiene su origen en la voluntad divina y llegando, bajo este pretexto el absolutismo recalcitrante.

Por lo tanto, podemos decir que: La Soberanía se hizo radicar en la persona del monarca y como una de sus mas genuinas manifestaciones consiste en la función legislativa, lógico es afirmar que ésta se ejercía ilimitadamente por él. Una de las peculiaridades mas notables de todo régimen, absolutista estriba en que la potestad de elaborar leyes compete a una sola voluntad.

En Inglaterra el poder Legislativo se ejercía por medio del parlamento. Fácilmente se advierte que el establecimiento del parlamento inglés obedeció al designio de pueblo llano y de los nobles en el sentido de limita el poder real por el respeto a los estatutos, cartas y al mismo common law que contenía derechos subjetivos de los súbditos. Los principios proclamados en el celebre documento sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, obra político-jurídica cimera de la Revolución Francesa, convergen hacia el depósito del poder legislativo en la voluntad general, es decir, en la soberanía nacional o popular

misma, a tal punto de identificarlo con esta, siguiendo fielmente el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. El artículo 6 del famoso y trascendental documento preconiza que La ley es la expresión de la voluntad general y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes. Esta categoría, declaración, reivindica para la nación la potestad legislativa ejercida hasta entonces por el rey y desplaza a favor de las asambleas del pueblo su desempeño. La soberanía real y todos los postulados de las teorías políticas que la radicación en la voluntad popular y por el de su desempeño a través de los representantes de la nación, independencia de su contenido ideológico. El poder legislativo deja de ser un atributo inherente a la potestad real para erigirlo al rango de manifestación prístina e inseparable de la soberanía popular, fijándose así la trayectoria que hubiere de seguir en lo futuro la evolución jurídica y política de la Humanidad.

Esto durante la azarosa histórica nacional, el devenir Histórico del Poder Legislativo fue:

En la época precolonial el poder legislativo en los pueblos precortesianos, o sea, el poder de formación normativa, era su vida social misma, acierto que es válido para cualquier régimen en que la costumbre sea fuente inmediata del Derecho, es decir práctica vivida y constante donde este se registra como social.

La recalcitrante centralización en el uso y ejercicio del Poder en un Monarca durante la Colonia, produjo la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, en la Nueva España este fuese el legislador supremo.

En el México Independiente, por la influencia de los movimientos políticos e ideológicos frutos de las invasiones Napoleónicas a Europa y en particular a España, en 1812 se crea la Constitución de marzo, en la cual La Monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional. Configurando así una fuente de inspiración de la Constitución de Apatzingan de México de 1814. A pesar de la confusión en nuestro primer intento constitucional, a lectura de sus artículos 2o., 3o. y 5o. concluimos que la soberanía radica originalmente al pueblo y su ejercicio corresponde a la representación nacional integrada por diputados de elección ciudadana.

La constitución Mexicana primogénita de 1824, adoptó fielmente el modelo norteamericano antes descrito. A la Cámara baja se le denominó de Diputados y a la cámara alta de Senadores.

El Lic. Francisco José de Andrea, nos ilustra con los siguientes razonamientos:

"En segundo termino, el texto centralista denominado Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, también adoptó el modelo norteamericano del bicameralismo. Sin embargo, el Senado tuvo una naturaleza sui generis dado que al establecerse un gobierno de tipo centralista-desapareciendo la organización Federal- el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas por otro lado, tampoco era posible ubicar a este Senado Centralista como representante de los intereses de una clase social determinada como el caso de la cámara de los Lores inglesa porque aquel estaba compuesto por individuos provenientes de la cámara de Diputados, del gobierno en junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia y que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales".¹⁰

Posteriormente, bajo las bases orgánicas de 1843, se estableció también un sistema bicameral. Sin embargo, debe aclararse que en este último documento, el Senado sí adquirió un carácter elitista puesto que la tercera parte de este, estaba constituido por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados. El Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como Presidente Vicepresidente de la República, Secretario del despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador, diputado, obispo o general de división. Por otro lado, las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes. En consecuencia, debe señalarse que debido principalmente a la forma de Integración de la tercera parte del Senado, la existencia de este y por ende el sistema bicameral, fueron duramente criticados en subsiguientes sesiones constituyentes.

¹⁰ José Francisco De Andrea. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA México. Edit. U.N.A.M. 1985. Pág. 130

En 1847 se promulgo el Acta de Reformas que, con algunas modificaciones, reinstauró la Constitución de 1824. Bajo este nuevo texto jurídico, la estructura Federalista del Senado sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la cámara alta debería también integrarse como una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas. Estos senadores, a su vez eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia.

La Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo por lo tanto un sistema unicamariata la aversión del Constituyente de 1856-1857 por el Senado, obedecía al recuerdo aun fresco de los Senadores adoptados bajo los regimenes centralistas y a los cuales ataco severamente por ser cuerpos aristocratizantes y elitistas.

Finalmente, en 1874 se reformo la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicamariamo según el Modelo Norteamericano. Así la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal Posteriormente este sistema fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado intacto hasta nuestros días.

Por ultimo debe señalarse que el artículo 50 se relaciona cercanamente con otros preceptos constitucionales tales como el 29 que se refiere a la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la suspensión de garantías, con el 39, 40, y 41 que aluden al poder publico; con el 49 que establece la división de poderes y con los artículos 51 a 79 que estructuran el funcionamiento del Poder Legislativo.

2.2 NATURALEZA DEL PODER LEGISLATIVO.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas. Hicieron ley de la costumbre la de reunirse a deliberar sobre los asuntos públicos que concernían a la vida política de las ciudades-estado. Las leyes se discutían y votaban, de acuerdo con la conveniencia o inconveniencia de las mismas. El reducido número de ciudadanos permitía entonces la discusión directa de los asuntos de Estado. Al paso del tiempo, y con el crecimiento de la población, se evoluciono de tal manera que se establecieron órganos deliberativos restringidos al número de personas y es allí

donde surge la representación. Así, por medio de sus representantes los ciudadanos en la formación de las leyes y es a través de ellos como participan en las decisiones estatales, instituyendo una serie de normas jurídicas que regulan la vida en sociedad. De este modo, en el poder legislativo se encuentra la representación de toda la Nación. La participación ciudadana en la cosa pública se manifiesta a través del voto en las elecciones, mediante las cuales determina quien o quienes la representan en el órgano mencionado.

Continuando con el tenor de estas ideas, el Dr. Carpizo enriquece esta postura afirmando:

"La representación implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros. El cuerpo colegiado representante debe ser una imagen del querer de la comunidad representada, y así se entendió en la Edad Media. Las cortes y por lamentos fueron contemplados como una proyección de la sociedad entera. Lo que hizo necesario que en ellas estuviera representados los estamentos de la nobleza, clero y clase común, ya que lo que a todos atañe no puede decirse sino por todos".¹¹

2.3 CONCEPTO DE LEGISLAR

En nuestro país, el sistema de representación es de carácter indirecto y se deposita en el Congreso de la Unión. En nuestro sistema Legislativo escrito en nuestra Carta Magna se instituyó por el Poder Constituyente en el Artículo 50. El Poder Legislativo de Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividen en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, esta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. La ley es un acto de Imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entran las normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos personales, particulares numéricamente limitados, presentes,

¹¹Jorge Carpizo. *op. cit.* Pág. 364.

pretéritos, sino la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevén.

Habría que subrayar el caso de los decretos emanados por lo general del Poder Ejecutivo, ya sea Federal o Locales, a los cuales rigen únicamente a casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se entienda fuera de ellos, siendo atrevidos y complementando la idea, los decretos carecen de características: de abstracción, la imperatividad y la generalidad de las leyes creadas por el Congreso General.

Nos mostramos idealistas en el punto desarrollado; y debido al sistema de representación instaurado en nuestra Constitución compartimos el sentir del Barón Montesquieu al momento de legislar y es interesante transmitir su Filosofía. Es necesario que las leyes se relacionen con la naturaleza y con el principio de gobierno que esta establecido o que se quiere establecer, sea que le formen como hacen las leyes políticas, sea que le mantengan, como hacen las leyes civiles. Debe así mismo adaptarse al estado físico del país; al clima helado, abrasador o templado a la calidad del terreno, a su situación y a su extensión; al género de vida de los pueblos, según labradores, cazadores o pastores; deben referirse también al grado de libertad que la constitución puede soportar; a la religión de sus habitantes a sus inclinaciones, riqueza, número, comercio, costumbres, usos. Por último, estas leyes tienen relaciones entre sí; las tienen con su origen, con el objeto del legislador, con el orden de las cosas sobre las cuales estén establecidas. Es menester considerarlas bajo todos esos aspectos. Tal es la tarea que me propongo en esta obra. Examinar todas esas relaciones indicadas, que en conjunto, forman lo que se llama el espíritu de las leyes.

2.4 EL CONGRESO DE LA UNIÓN

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas Leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de Congreso General (que utiliza el artículo 50 de la Constitución) Congreso Federal o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, Congreso de la Federación. El Congreso de la Unión es un organismo constituido no una

asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (Art. 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, según hemos afirmado, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardenales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que solo incumbe al pueblo.

2.6. REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder legislativo, se reglamenta bajo los ordenamientos de la LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, la cual esta integrada por los cuatro títulos que a continuación se describen:

Título Primero.- Del Congreso General.

Título Segundo.- De la Cámara de Diputados.

Capítulo I.- De las instalaciones de la Cámara.

Sección Primera.- De la Comisión Instaladora.

Sección Segunda.- De la calificación de la Elección Presidencial.

Capítulo II.- De la Mesa Directiva

Sección Primera.- De la integración

Sección Segunda.- De la Presidencia.

Sección Tercera.- De la Secretaría.

Capítulo III. De los grupos parlamentarios.

Capítulo IV.- De las Diputaciones y la Gran Comisión.

Capítulo V.- De las Comisiones y Comités.

Título Tercero.- De la Cámara de Senadores.

Capítulo I.- De la instalación de la Legislatura.

Capítulo II.- De la Constitución de la Cámara de Senadores.

Capítulo III. -De la Mesa Directiva.

Capítulo IV.-De las Comisiones.

Capítulo V.- De la Gran Comisión

Capítulo VI.- De los Grupos Parlamentarios.

Título Cuarto.- De la Comisión Permanente.

Artículos Transitorios

2.6 INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA CÁMARA DE SENADORES

El punto en desarrollo se subdividirá en dos partes medulares. En primer lugar estudiaremos la integración de la cámara de diputados:

Con el objeto de plantear con precisión el subtema abordado, transcribiremos literalmente los artículos vigentes de nuestra Carta Magna que se regulan la integración de la Cámara de Diputados:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estar integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales ser la que resulte de dividir la población total del país entre distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población. Sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujeta a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales.
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.
- III. Al partido que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados en su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- IV. En ningún caso un partido político podrá contar con mas de 315 diputados por ambos principios.
- V. El partido político que haya obtenido mas del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asigne diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el limite señalado en la fracción IV de este artículo.
- VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con mas de 300 diputados por ambos principios y.
- VII. En los términos de lo establecido en las fracciones II, IV, y VI anteriores, los diputados de representación proporcional que resten después de asignar las que corresponden al partido político que halle en los supuestos de la fracción V o VI, se adjudicaran a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada

una de las circunscripciones plurinominales en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrolla las reglas y formulas para estos efectos.

Aunque a simple lectura estos artículos constitucionales parecen confusos y hasta contradictorios, para su comprensión, sin menosprecio de ningún estudioso de la ley Fundamental que nos rige el perfeccionamiento de la integración de la representación política e ideológica de las diversas fuerzas reales que integran nuestro país se determina por: La integración de la Cámara de Diputados o Parlamento puede obedecer a dos tipos de representación política a saber la mayoritaria y la proporcional.

La primera de ellas se funda en que el candidato se convierte en diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas.

En la representación proporcional tienen acceso a la cámara o parlamento no solo los candidatos que hayan logrado votación mayoritaria, sino también los que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente.

Es muy importante hacer la observación de que en los sistemas donde opera la elección de diputados por mayoría de votos solo existen los escaños o curules en la cámara respectiva que ocupen o vayan a ocupar los mayoritariamente electos. En efecto, si por cada número de habitantes y dentro de un distrito determinado únicamente es elegible por mayoría un diputado, existe la imposibilidad de que funcione la representación proporcional. Porque en tal caso solo habrá un escaño curul para ese distrito por lo contrario, el sistema de la representación proporcional requiere cuando menos dos escaños o curules para un solo distrito electoral, es decir, uno que ocupe el candidato que otorga la mayoría de votos y otro que deba asignarse al sujeto que logre la votación minoritaria.

Se sostiene, no sin razón, que el sistema de la simple mayoría provoca la marginación, fuera de la representación política, de gran número de ciudadanos que hayan emitido sus sufragios por el candidato que no alcanzó la mayoría de votos, y que en consecuencia, dicha representación sea parcial o fraccionaria y no auténticamente popular por abarcar solo a una simple mayoría sin extenderse a la totalidad de los electores o votantes, también se arguye que sin la representación

proporcional el partido político que hubiese conseguido el triunfo en la elección de diputados respecto a todos o de casi todos los distritos electorales, se convierte, a través de aquellos, no únicamente en la entidad hegemónica sino exclusiva, excluyente y determinante de las decisiones que la cámara o el parlamento tomen sobre las distintas cuestiones que provocan problemática económica, social y cultural que afronta la vida del pueblo, sin la posibilidad de que intervengan o se hagan escuchar importantes grupos minoritarios que lo comprenden." Uno de los más afamados simpatizadores de la representación proporcional fue John Stuart Mill, quien afirmaba que sin ella existiría una falsa o aparente democracia y no una verdadera democracia dentro de la cual deben estar proporcionalmente todas y cada una de las secciones de la sociedad, lo que significaría que no habría un régimen de desigualdad y privilegios, sino un gobierno representativo".¹²

En el juego democrático debe haber siempre, como así sucede en la realidad, diferentes corrientes de opinión pública muchas veces antagónicas. Bajo el sistema de la simple mayoría en la elección de diputados, las corrientes distintas, opuestas o adversas a las que hayan obtenido el triunfo mayoritario, quedan sin representación ni voceros o exponentes en la cámara respectiva.

La representación proporcional tiende a evitar la marginación de importantes grupos políticos fuera del seno de dicha cámara, eliminando las desigualdades e injusticias en que incurre, por su misma naturaleza, el sistema de la elección mayoritaria.

El actual sistema de elección e integración de la cámara de Diputados, ha sufrido múltiples reformas, ejemplificando, el artículo 52 de nuestra Carta Magna con 8 reformas (1928, 1942, 1951, 1960, 1972, 1974, 1977 y 1986) 53 Constitucional, se ha reformado en dos ocasiones (1977 y 1986), el artículo 54 del mismo ordenamiento con 6 reformas desde su vigencia (1963, 1972, 1977, 1986 y 1993). Evolución Política, el aumento acelerado de la población, el arrebató de la apertura democrática y la consolidación de partidos políticos de oposición, han sido factores determinantes en esta naciente democratización del ostracismo monopólico del poder político en nuestro país, se reflejaron en reformas al texto Constitucional. Ante la inercia de la preocupación por desmonopolizar el ejercicio del Poder Público, se han ganado espacios, desde los llamados Diputados de partido, los de mayoría

¹²Ignacio Burgoa. *op. cit.* pág. 712.

proporcional y el aumento de 100 a 200 diputados por la mayoría proporcional son avances, mas no suficientes, para implantar una cultura Democrática.

Lo referente a la integración de la Cámara de Senadores, el actual Artículo 56 de nuestra Carta Magna reza a la letra:

Artículo 56. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro Senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno ser asignado a la primera minoría. Para cada entidad Federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres formulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le serán asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en numero de votos en la entidad que se trate.

La Cámara de Senadores se renovara en su totalidad, en elección directa, cada seis años. A pesar de las tres reformas que ha sufrido el articulo en cuestión, (1983, 1986 y 1993), mantiene el espíritu con el que se conformo su redacción, el Senado tiene como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente. Así, el artículo 56 Constitucional dispone que La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovara por mitad cada tres años. Caracterizandose el régimen federal entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman, el Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualación política-jurídica entre ellas. Sin el senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del organismo legislativo nacional, como sucede en los sistemas unicamerales, pues existiendo solo un órgano legislativo, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado numero de habitantes, los Estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población.

Es lógico, por otra parte, que atendiendo a la naturaleza representativa del Senado no puede haber Senadores de partido, ya que la elección de estos, según acabamos de decir, no tiene como medida la densidad demográfica sino el número de entidades federativas conforme al artículo 56 Constitucional.

En otras palabras, en el Senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los Estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de cámara equilibrada en la hipótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integra con personas que no representan a tales entidades sino a grupos, partidos políticos, razón que nos induce a afirmar además, que tampoco es operante el sistema de representación proporcionada tratándose de los Senadores.

Creemos que una restauración del Senado, en el sentido de que este no se componga solamente por senadores electos por cada Entidad Federativa, sino también bajo el sistema de la representación proporcional, vendría a eliminar el bicameralismo para sustituirlo por el unicameral, aunque formalmente se conserven ambas cámaras. Si los Diputados son elegidos por los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional y si ambos operan también en cuanto a la nominación de los Senadores, entre una y otra Cámara, desde el punto de vista de su composición, no habría ninguna diferencia, lo que denotaría una indudable transformación del bicameralismo al unicameralismo.

- Conforme a la Reforma de 1993 que se publicó el 3 de septiembre de ese año, ampliando a 4 el número siendo el texto el siguiente, de los cuales 3 serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno era a la primera minoría. Esta ampliación entraña un importante impulso para la Democratización del Senado reafirmando el pluripartidismo que es un signo esencial de la democracia.

Con el aumento del número de sus integrantes se abren las posibilidades para que en dicha cámara ocurran los representantes senatoriales de los diversos partidos políticos nacionales, no solo en cuanto a lo que la mayoría relativa concierne, sino en lo que atañe a la circunstancia de que el candidato que hubiese obtenido la primera pueda asumir dicha representación política. De esta manera el Senado de la República estar compuesto por 128 miembros, lo que lo posibilita para intervenir con más penetración y representatividad en la vida pública de México

2.7 REQUISITOS PARA SER DIPUTADO Y SENADOR

Los requisitos para ser Diputado lo establece el Artículo 55:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Esta Fracción exige la nacionalidad por nacimiento; por tanto, los extranjeros no pueden llegar a ocupar este cargo. También, la edad es un poco mayor que la requerida para la ciudadanía, de manera que no todo ciudadano puede aspirar a tal cargo. También se excluye a aquellos que aun siendo nacionales, hayan sido privados de sus derechos de ciudadanía. Por otra parte, la ciudadanía Latinoamericana, o sea la posibilidad de que ciudadanos de los pueblos hispanoamericanos pudieran llegar a tener los mismos derechos políticos que los mexicanos, fue excluida en el Congreso de 1916-17 cuando el diputado sonorenses Juan de Dios Bojorquez propuso que se pudiera otorgar la ciudadanía mexicana a todos los latinoamericanos.

- II. Si para el cargo de Diputado se exigen veintiún años, para ser Senador el artículo 58 exige treinta años, ahora cumplidos el día de la elección. Esto debido a que el Senado, siguiendo el antiquísimo modelo romano, de que el Senado, palabra que tiene el mismo origen que senectud, requiere mas reflexión, reposo meditación y prudencia como decía el dictamen de la segunda comisión del Congreso Constituyente de 1916-17. Sin embargo, si pensamos y precisamos que ambos organismos proceden de la soberanía popular y que no hay cámara revisora, sino que en cualquiera puedan presentar las iniciativas, tales cualidades, en el supuesto de que las posean los senadores, carecen de vigencia para los efectos correspondientes. La comisión dictaminadora olvidó este pequeño detalle.

- III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haya la elección o vecino de él con residencia efectiva mas de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Si desde hace casi dos siglos se considera que la representación popular, siguiendo los principios de que la soberanía no es divisible, según sostuvo Sieyès en 1789; si se estima que el diputado representa a todo el pueblo y no a un distrito determinado, sin embargo, es indudable que, no solamente por cuestiones de demarcación electoral, sino porque debe haber un mínimo de

apego al distrito por el que ha sido electo, y un pequeño conocimiento de una Fracción del territorio que se va a representar, así sea todo el país, para tener un contacto con la cámara representada. A pesar de que la ausencia determina la pérdida de la vecindad nos parece necesario esta Fracción; sin que ello impida reconocer que en casos insólitos, como ocurrió en 1856, pudiesen ser electos ciudadanos ajenos a la cámara, pero que ya habían demostrado su gran calidad de mexicanos: Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto y otros, fueron electos por varios distritos y en diversos Estados.

Podemos englobar dos Fracciones restrictivas para su análisis.

- IV. No estar en Servicio activo o en ejército federal, ni mantener mando de policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. Si entre nosotros tradicionalmente ha intervenido el gobierno para sacar adelante a sus favoritos, peores serían los resultados si oficiales o jefes del ejército, o miembros policiacos, generalmente instrumentos de represión, pudieran, estando en activo, llegar a ser electos. Consideramos que, esta restricción será cada vez más positiva en nuestra deficiente evolución democrática.
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Son restricciones Lógicas.

Las mismas restricciones existen cuando se trata de gobernadores de los Estados, durante el periodo de su encargo; y respecto de los Secretarios de Gobierno de los Estados, Magistrados y Jueces Federales o del Estado, a menos que se separen, si van a ser candidatos de sus respectivas jurisdicciones, noventa días antes de la elección.

Si es verdad que en nuestra democracia a la mexicana cuando existe esta separación para lanzarse a una campaña electoral, el 99% es positivo para el logro electoral, no es menos cierto que por lo menos se debe cumplir con un mínimo de formalismos para llegar a ocupar cargos representativos de índole popular.

VI. No ser ministro de algún culto religioso. Si nosotros hemos consagrado el principio de la separación de dos Instituciones que en México han tenido graves divergencias, al punto que tenía hace seis décadas algunos representantes del Catolicismo y miembros de la Jerarquía eclesiástica tomaron las armas para defender sus principios y sus intereses, se comprende fácilmente este precepto. Ya al tratar de la evolución Constitucional nuestra en la pasada centuria, señalamos que fue un obstáculo, no porque los principios religiosos sean opuestos a la evolución democrática de un pueblo, sino porque amañadamente se hizo una confusión de los intereses temporales con los espirituales; de cualquier manera, fue una rémora la lucha Estado-Iglesia. Por tanto, nada mejor que establecer una separación que durante mas de treinta años podemos considerar conciliatoria, lo mismo en beneficio del poder civil que las Instituciones religiosas, que desempeñaran mejor sus funciones.

La Fracción VI del 55 nos remite a las incapacidades establecidas por el 59, que Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Ya hemos indicado que el principio de la NO REELECCIÓN es una de las escasas ganancias, aunque parezca contradictorio con criterio estrictamente democrático, que nos ha dado la Revolución, como una garantía frente a las tendencias autoritarias que siempre hemos tenido. El propio precepto agrega que los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Estos principios nos parecen perfectamente compatibles con el principio adverso a la reelección, que sustenta nuestro derecho político.

Sin embargo, la reelección alterna si se permite, ya que quienes han ocupado estos cargos, pasando un periodo, pueden desempeñar nuevamente.

El Artículo 57 establece que por cada Senador propietario se elige un Suplente. Este precepto es perfectamente justificable, ya que la tarea legislativa debe quedar garantizada ante la posible separación del cargo de los representantes.

Para ser Senador, el artículo 58 de nuestra Ley Máxima, considera:

Los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que sera la de treinta años cumplidos el día de la elección".¹³

2.8 EL SISTEMA BICAMERAL EN MÉXICO.

El sistema bicameral se implanto en los Estados Unidos de América a ejemplo del parlamento ingles que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra. Opera, como su nombre lo indica, a través de dos cámaras una de Representantes o Diputados y que suele llamarse Cámara Baja, y otra denominada Senado o Cámara Alta, las cuales, en el régimen jurídico británico, corresponden a la de comunes y a la de los Lores, respectivamente.

La Cámara de Representantes o Diputados se integra por un numero determinado de individuos según la densidad demográfica o popular de un país, el Senado se compone orgánicamente con la representación igualitaria de los Estados miembros dentro de un sistema Federal. En la Constitución de 1824 se adoptaron estas bases de integración de ambas cámaras, siendo los Diputados de elección popular directa por los ciudadanos y de acuerdo con la población (Artículos. 8 y 10), en tanto que los Senadores, dos por cada Estados, eran acreditados por las legislaturas correspondientes a mayoría absoluta de votos.

El segundo termino, el texto centralista denominado Las siete Leyes Constitucionales de 1836, también adopto el modelo norteamericano del bicameralismo, sin embargo debe señalarse que bajo el citado ordenamiento el senado tuvo una naturaleza sui generis dado que al establecerse un gobierno de tipo centralista el Senado dejo de tener la representación de las entidades federativas.

Por otro lado, tampoco era posible ubicar a este Senado Centralista como representante de los intereses de una clase social determinada -como el caso de la Cámara de los Lores Ingless- por que aquel estaba compuesto por individuos provenientes de la Cámara de Diputados, del Gobierno en junta de ministros y de la

¹³Daniel Moreno. DERECHO CONSTITUCIONAL. 12a. ed. Edit. Porrúa, 1993, pág. 423.

Suprema Corte de Justicia y que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales.

Posteriormente, bajo las bases orgánicas de 1843, se estableció también un sistema bicameral.

Sin embargo, debe aclararse que en este último documento, el Senado si adquirió un carácter clasista puesto que la tercera parte de este, estaba constituido por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como presidente o vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o general de división. Por otro lado, las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes.

En consecuencia, debe señalarse que debido principalmente a la forma de integración de la tercera parte del Senado, la existencia de este, y por ende el sistema bicameral, fueron duramente criticados en subsiguientes sesiones constituyentes.

En 1847 se promulgo al Acta de Reformas que con algunas modificaciones, reinstauró la constitución de 1824. Bajo este nuevo texto jurídico, la estructura Federalista del Senado sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la Cámara Alta debería también integrarse con una cifra de Senadores que correspondiera al número de Entidades Federativas. Estos Senadores, a su vez, eran elegidos por los demás Senadores junto con los Diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia.

La Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo por lo tanto un sistema unicameralista, la aversión del Constituyente de 1856 -1857 por el Senado, obedecía al recuerdo aun fresco de los Senadores adoptados bajo los regimenes centralistas y a los cuales ataco severamente por ser cuerpos aristocratizantes y elitistas.

Finalmente en 1874 se reformo la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicameralismo según el modelo norteamericano. Así, la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades Federativas y al Distrito Federal.

Posteriormente este sistema fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado intacto hasta nuestros días.

2.0 FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO

Tendríamos que agregar ciertos aspectos fundamentales y los cuales consideramos importantes antes de Abordar el tema en cuestión de manera frontal.

Dentro de estos aspectos podemos comenzar con la Calificación de las Elecciones, el Artículo 60 establece que la Cámara de Diputados calificar las Elecciones de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrara por los sesenta presuntos Diputados que de acuerdo con las constancias de mayorías que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor numero de votos y por cuarenta presuntos Diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación mas alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrara con los presuntos Senadores que obtuvieron declaratoria de Senador electo de la Legislatura de la entidad Federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

"Una novedad respecto a la calificación es la intervención que este mismo articulo da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la cual se puede presentar el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. ante tal recurso, La Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita

nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable. Hay una Reforma reciente en este renglón".¹⁴

Continuando bajo este orden de ideas podemos expresar lo manifestado por el Licenciado Daniel Moreno al respecto "Como garantía de la independencia de criterio y del mejor funcionamiento de las Cámaras con un poder autónomo y en condiciones de libertad para defender, tanto los intereses regionales como los del pueblo que representan, se cuenta con dos preceptos que les dan inmunidad e irresponsabilidad, por sus puntos de vista.

Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellos, preceptúa el artículo 61.

De manera que la inmunidad es absoluta: Antes y después del ejercicio de la función, cuando se trata de la irresponsabilidad, por los delitos del orden común, no es absoluta: Cuando el funcionario ha terminado su representación, se le puede exigir la responsabilidad resultante de tales infracciones".¹⁵

En caso de imputación durante el periodo de representación popular, tanto Senadores como Diputados, solo podría ejercerse acción penal en contra de ellos, una vez agotado el juicio de procedencia, o bien el llamado juicio político de desafuero.

Hay que resaltar el hecho de que la inmunidad e irresponsabilidad opera en caso de asuntos en el ámbito mas no en otros ámbitos como el civil, administrativo o de otra índole.

Diputados y Senadores Propietarios, en el periodo de su encargo, no pueden desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesaran en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

En el artículo 63, de escasa aplicación. La referente a la no concurrencia de los representantes, después de 30 días de iniciadas las sesiones. Entonces se

¹⁴*Ibid. pág. 430.*

¹⁵*Ibid. pág. 443.*

considera que no acepta su cargo, por lo que se llama a los suplentes. Si estos, dentro de un plazo análogo tampoco se presentasen, se declara vacante el puesto y se convoca a nuevas elecciones.

También se entiende que los Diputados o Senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a esta, renuncian a concurrir hasta al periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes (Artículo 63, segunda parte).

FUNCIONAMIENTO

Para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya quórum, es decir, que este reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que esta satisfecha el quórum, las resoluciones se adoptan por la mayoría es, pues, el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente, que es el que constituye el quórum.

Artículo 63 de Nuestra Carta Magna reza a la Letra: Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros, el artículo en comento, fue reformado y esta vigente en dichos términos desde el 3 de septiembre de 1993.

La excepción a la regla general respecto al quórum esta prevista en el Artículo 84.

Cuando en los casos que señala dicho artículo y el siguiente designa el Congreso al Presidente de la República, se necesita para integrar el Colegio Electoral la concurrencia cuando menos de dos de las terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras.

Una vez que por reunirse el quórum la Cámara puede actuar, las decisiones se toman por mayoría de los miembros presentes. No hay ningún caso en que decida la minoría ni hay alguno que se exija la unanimidad.

Hay dos clases de mayorías: La absoluta y la relativa. La mayoría absoluta esta integrada por mas de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones.

La mayoría relativa es la que decide mas de dos proposiciones, de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor numero de votos, aunque ese numero no exceda la mitad del total de votantes.

"La Constitución ofrece casos de excepción a la regla general sobre mayorías absoluta y relativa. Los casos en que, por tratarse de dos proporciones esto es, de un dilema, deber decidir la mayoría absoluta y, sin embargo, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes, son los que a continuación se mencionan. El art. 72 inciso c) exige la mayoría de dos terceras partes del numero total de votos, para superar el voto del Ejecutivo. El Art. 73 Frac. III, inciso 5, requiere igual mayoría de dos tercios para que sea votada la elección de un nuevo Estado dentro de los limites de los existentes. El articulo 79 Frac. IV, señala la misma mayoría para que la comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias. Por ultimo para las reformas constitucionales también es necesario el minimo de dos tercios de los votos, según lo dispone el Art. 135".¹⁶

En nuestra Constitución, el Art. 65 explica:

ARTICULO 65. El Congreso se reunir a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir de 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupare del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esa Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupar de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.

¹⁶Felipe Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL. 5ª. ed. México, Edit. Porrúa, 1978, pág. 452.

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durara el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el primero no podrá prolongarse mas que hasta el 15 de diciembre del mismo año. Excepto cuando el Presidente de la República inicie su cargo en la fecha prevista por el Artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo no podrá prolongarse mas allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner termino a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Nos ilustra el Maestro Tena Ramírez con lo siguiente: "Al iniciarse el periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentarse ante el Congreso, reunido en una sola asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración publica del país. Dispone así el art. 69, con el proposito sin duda, no solo de informar a las Cámaras de la labor del Ejecutivo, lo que podrá hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el Presidente haga en persona, una cortesia a la que es constitucionalmente el primero de los Poderes. Fuera de ese caso y del de la protesta al tomar posesión de su encargo, en ningún otro el jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras".¹⁷

Por lo que hace a la apertura de sesiones extraordinarias ordena la segunda parte del art. 69 de la Constitución que el Presidente de la Comisión Permanente informe acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

En su párrafo inicial, el art. 70 dice: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto". Dentro del concepto general de la Ley, la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes denotaciones. En el artículo 70 la Constitución opone ley a decreto, esto es usa aquel termino en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra Ley en el Artículo 133, refierese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos en el Artículo 14 Ley es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, Ley es toda obra del Congreso o de alguna de las cámaras, aunque sea inconstitucional.

¹⁷ *Ibidem.* Pág. 467.

FACULTADES

A efecto de dar coherencia a este estudio, podemos abordarlo en la deserción de tres diferentes facultades del Poder Legislativo:

- a) **Facultades del Congreso**
- b) **Facultades de la Cámara de Senadores**
- c) **Facultades de la Cámara de Diputados**

SECCIÓN III

De Las Facultades del Congreso.

- I. **Para admitir nuevos estados a la Unión Federal.**
- II. **Derogada**
- III. **Para Formar nuevos estados dentro de las limitantes de los existentes, siendo necesario al efecto:**
 - 1. **Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.**
 - 2. **Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para promover a su existencia política.**
 - 3. **Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.**
 - 4. **Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la federación, el cual enviar su informe en que le sea pedido.**

5. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.
 6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que haya dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.
 7. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.
- IV. Para arreglar definitivamente los trmites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se suscitan sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.
 - V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
 - VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de REPRESENTANTES.
 - VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
 - VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29.
Así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

El Ejecutivo Federal informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informar igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

- IX. Para impedir que en el comercio de Estado e Estado se establezcan restricciones.
- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unido en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones .
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio.
- XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la fomen el nombramiento respecto de jefes y oficiales y a los estados la Facultad de instrumentaria conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad General de la República.

1. El Congreso 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.
 2. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
 3. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
 4. 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.
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- XVIII. Para establecer casas de moneda fijar las condiciones que esta debe tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
- XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y el cuerpo Consular mexicanos.
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deba imponerse.
- XXII. Para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación
- XXIII. Derogada.

XXIV. Para expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente dentro de la federación, los estados y los municipios del ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en términos de los artículos 134 y 85 de esta Constitución.

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII. Derogada.

XXIX. Para establecer contribuciones.

1. Sobre el comercio exterior.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
3. Sobre instituciones públicas concesionados o explotados directamente por la Federación y.
4. Especiales sobre:
 - a) energía eléctrica
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - d) Cerillos y fósforos
 - e) Aguardiente y productos de su fermentación
 - f) Explotación forestal y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la producción que la ley secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus Ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX- B - Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacional.

XXIX- C - Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines preventivos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX- D - Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX- E - Para expedir leyes para la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX- F - Para expedir leyes tendientes a la producción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos.

Las facultades otorgadas al Poder Legislativo Federal pueden clasificarse en tres grupos:

- a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas cámaras en forma separada y sucesiva. Son las consignadas en este artículo;
- b) Las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados (artículo 74) o de la de Senadores (artículo 76). En este caso las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra, y

- c) Las que siendo iguales para ambas cámaras, ejercen cada una por separado, sin intervención de la otra (artículo 77).

Las treinta fracciones de este artículo otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República y para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos perseguidos por la Revolución mexicana.

Las facultades expresas de que tratan las veintinueve primeras fracciones, más las consignadas en las XXIX-B, C, D, E, F, G y H se pueden clasificar en:

1. **Facultades en materia de división territorial.** Son las que establecen las fracciones I, III, IV y V: admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar conflictos de límites entre los estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario corresponde resolver el conflicto a la Suprema Corte, y cambiar de residencia a los supremos poderes de la Federación, en cuyo caso sugeriría, por mandato constitucional, el estado del Valle de México en el lugar que hoy ocupa el Distrito Federal.

La derogada fracción II se referiría a las facultades que tenía el Congreso para convertir en estados a los territorios. La fracción se derogó porque todos los territorios que existían cuando se promulgó la Constitución de 1917 ya fueron erigidos en estados.

2. **Facultades en relación con el Distrito Federal.** La fracción VI faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a la ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes. De esta manera, la reforma de octubre de 1993 ha cambiado sustancialmente el contenido de esta fracción que anteriormente conferiría una competencia legislativa muy amplia al órgano federal (Congreso de la Unión) y sólo una atribución reglamentaria al local (Asamblea de Representantes), además de regular todo lo referente al ejercicio del gobierno del Distrito Federal, que, con la citada reforma, ahora se ubica en el artículo 122 de la Constitución.

El nuevo contenido de la fracción VI de este concepto establece un sistema de distribución de competencias legislativas, no sólo distinto del anterior, sino

incluso diferente respecto del que priva en la Constitución entre el régimen federal y las entidades federadas. Este último, contenido en el artículo 124 en vigor, establece un sistema de facultades federales expresas en los siguientes términos: Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Esto significa que los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución; y los estatales, todo lo que no esté reservado explícitamente a la Federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor. En los términos de la nueva fracción VI de este artículo se invierte el procedimiento: compete a la Asamblea de Representantes, esto es, al órgano local, todo lo que expresamente le esté conferido y que, como facultades, aparezcan en el nuevo artículo 122 fracción IV, y al Congreso, es decir, al órgano federal, lo que no esté reservado al anterior. Con este nuevo sistema de distribución de competencias legislativas entre la Federación y el Distrito Federal, se ha querido fortalecer políticamente a la Asamblea de Representantes al convertirla en un auténtico órgano legislativo local, y no sólo reglamentario.

También se ha dejado en este precepto, fracción VII, la facultad de aprobar los montos de endeudamiento anual del Distrito Federal que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, a propuesta que se haga el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, y de esta manera, se hace congruente esta disposición con el nuevo artículo 122 fracción II, inciso d).

Finalmente, se ha eliminado, de la fracción XXIX-H, lo referente al establecimiento del tribunal contencioso administrativo del Distrito Federal, que ahora pasa a un órgano específico, mediante una ley orgánica que deberá expedir la Asamblea de Representantes (inciso e) fracción IV, del artículo 122 constitucional.

3. **Facultades en materia hacendaria.** Es función legislativa la expedición de la ley de ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos, pero las autoridades no pueden disponer libremente del dinero que recauden, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos (gastos) que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Los recursos del Estado para hacer frente a esos gastos se obtienen mediante las aportaciones que obligatoriamente deben hacer todos los habitantes del

país (impuestos o contribuciones) y que constan en la Ley de Ingresos, que se inicia en la Cámara de Diputados y cada año aprueba el Congreso de la Unión (fracciones VII y XXIX).

También es competencia del Congreso expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (oficina especializada que tiene encomendada la revisión de la cuenta) -fracción XXIV-, aunque el nombramiento de sus empleados y la vigilancia de las labores que desarrolla están a cargo de la Cámara de Diputados.

Cuando gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su deuda pública (fracción VIII).

Debe también legislar en todo lo relativo a moneda (fracción XVIII), por ejemplo: determinar cuál es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

4. **Facultades respecto al comercio entre los Estados.** La fracción IX del artículo 73 está íntimamente relacionada con los artículos 117 -fracciones IV, V, VI, VII, y 131. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación Mexicana se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías. Lo contrario, o sea, la aceptación de impuestos alcabalarioros entre los Estados de la Unión, conduciría a restringir el tráfico comercial, y por lo tanto a propiciar una economía cerrada entre las entidades federativas, en perjuicio de su propia existencia y de la vida nacional.
5. **Facultades en materia de guerra.** Para que México pueda estar en guerra con otra nación se requiere, constitucionalmente, el cumplimiento de los siguiente requisitos:
 - a) Que lo solicite al Congreso de la Unión el Presidente de la República, única persona autorizada para ello;
 - b) Que se expida una ley del Congreso para tal efecto, y

c) Que conste la declaratoria del Congreso en esa ley y que posteriormente, y con el apoyo de la misma, el Presidente de la República la declare en nombre de los Estados Unidos Mexicanos (fracción XII del 73, y VIII del 89).

También al Congreso corresponde legislar lo relativo al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional, y sobre derecho marítimo (fracciones XIII, XIV y XV).

Tanto el Ejército como la Guardia Nacional son organismos creados para defender la integridad del territorio patrio y la independencia, y para mantener su orden interno. Sin embargo, pese a esta igualdad de finalidades, no se identifican, ya que mientras corresponde al Congreso de la Unión levantar y sostener al Ejército y reglamentar su organización y servicio, y al Ejecutivo Federal disponer libremente de él para la seguridad interior y defensas de la Federación, así como nombrar a sus oficiales, la Guardia Nacional es instruida por los estados, sus jefes y oficiales los nombran los ciudadanos que la forman, el Congreso sólo reglamenta su organización (fracción XV), y el Ejecutivo Federal para disponer de esa fuerza, fuera de sus respectivos estados, requiere autorización del Senado, o sea, el Ejército es una institución federal, que los poderes federales -Legislativo y Ejecutivo- organizan y dirigen, en tanto que la guardia pertenece a los estados, en que el Congreso y el Presidente de la República tienen determinadas facultades, precisadas por la Constitución, para reglamentarla y hacer uso de ella.

6. Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales. La Constitución, en las fracciones X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión.

Así, por ejemplo, la fracción X faculta al Congreso a expedir leyes sobre hidrocarburos, minería -recursos no renovables-, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energías eléctrica y nuclear, Banco Unido de Emisión -Banco de México-, trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país.

Por enmienda publicada en el Diario Oficial del 6 de julio de 1971 se adicionó la base cuarta de la fracción XVI de este artículo para otorgar al consejo de Salubridad General -órgano creado por el Congreso Constituyente de 1917,

con amplísimas facultades de carácter federal, para salvaguardar la salud pública de los habitantes del país- una nueva responsabilidad: prevenir y combatir la contaminación ambiental. Sólo una adecuada planeación en el crecimiento industrial, el empleo de nuevas tecnologías anticontaminantes, la reconstrucción de los suelos y de los bosques, una política demográfica bien estructurada que propicie una mejor redistribución de la población y de la riqueza y lograr un más alto nivel educativo en las nuevas generaciones, podrán permitir, a largo plazo, ir resolviendo problemas tan agudos y tan importantes para la existencia de la vida (comentario al artículo 27).

Además, se adicionó la fracción XXIX con el inciso G para otorgar al Congreso la facultad de legislar sobre protección el medio ambiente y preservar y restaurar el equilibrio ecológico. En este caso atribuye concurrentemente al Gobierno Federal, a los gobiernos de los Estados y a los municipios colaborar en tan importante labor.

7. Facultades relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo. Compete al Congreso de la Unión conceder licencia al Presidente de la República, aceptar su renuncia y designar, en caso de quedar vacante esa magistratura, al Presidente sustituto o interino (fracciones XXVI y XXVII).
8. Facultades en materia administrativa. Son las consignadas en la fracción XI, ya que otorga al Legislativo Federal facultad de crear y suprimir los empleos públicos, así como la de fijar las retribuciones o sueldos con que los mismos deben ser remunerados.

Este artículo fue objeto de varias adiciones. La fracción XXIX-B aprobada en 1967, autoriza al Congreso para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales. En virtud de esa facultad, el Congreso expidió, en diciembre de 1967, la ley federal respectiva. La C que establece la facultad del Congreso para dictar leyes que regulen la jurisdicción concurrente entre la Federación, estados y municipios en cuanto se refiere a asentamientos humanos.

En 1987 se adicionó la fracción XXIX-H. Se consigna una nueva facultad del Congreso de la Unión, para ser ejercida por ambas cámaras en forma separada y sucesiva: la de legislar sobre una materia tan importante como es la justicia contenciosa-administrativa autónoma, o sea, formada por verdaderos jueces

independientes del Poder Ejecutivo para dictar sus fallos. Antes propiamente esos tribunales hallaban fundamento en la fracción I del artículo 104 de la Constitución, pero como sostiene la exposición de motivos, es más correcto que su existencia y funciones emanen de una ley elaborada por el Congreso de la Unión.

Los tribunales contenciosos administrativos tienen a su cargo resolver las controversias entre particulares y la administración pública federal o del Distrito Federal. Fueron creados en México -en situación conflictiva- a mediados del siglo XIX, pero no tuvieron una base constitucional moderna hasta el 30 de diciembre de 1984. Contra sus sentencias sólo cabe el juicio de amparo de una sola instancia -o sea, el amparo directo- o bien la llamada revisión fiscal, cuando quien recurre al fallo es la autoridad. Por tratar sus resoluciones de problemas relativos a la aplicación de leyes ordinarias y reglamentarias, el amparo debe de ser promovido ante los tribunales colegiados de circuito exclusivamente, ya que la Suprema Corte de Justicia es el máximo intérprete de los preceptos constitucionales.

9. **Facultades en materia económica.** Con las reformas a los artículos 28, 29 y 28 se creó una nueva base económica que tuvo su necesaria complementación legislativa al adicionar este precepto con las fracciones XXIX-D, E y F, según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982 y el 3 de febrero de 1983.

Aún cuando todas las leyes son sociales, pues están dirigidas a normar la vida comunitaria, algunas de ellas tienen especial referencia al orden económico, esto es, una rama específica y autónoma del orden jurídico predominante dedicada a la organización y funcionamiento de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Para fundamentar constitucionalmente este nuevo derecho económico es por lo que se estableció la nueva fracción XXIX-E.

El abasto, que menciona esta fracción, tiene relevancia en el progreso económico de un estado democrático, ya que constituye el suministro de alimentos e precios accesibles sobre todo a las clases populares.

Todo desarrollo requiere de capital y de trabajo. Además necesita, si ha de ser productivo, integral y moderno, del conocimiento y aplicación de las mejores técnicas contemporáneas y de los mayores conocimientos científicos.

Cuando el desarrollo nacional, aspira también a ser nacionalista, procurará que el capital, el trabajo, la técnica y la ciencia sean generados y producidos, en el máximo grado, por sus propios nacionales. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo se requiere, hasta cierto grado, de inversión, técnica y conocimientos extranjeros. Admitidos racional y prudentemente, evitando que la dependencia del exterior sea menor cada día, será materia que las leyes habrán de prever.

La nueva fracción XXIX-F otorga la base constitucional para que el Congreso de la Unión legisle sobre tan importantes actividades.

La fracción XXX establece las facultades implícitas del Congreso.

Al respecto, cabe decir que el Estado mexicano integra lo que se denomina un estado de derecho, porque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, están organizados y ejercen sus funciones de acuerdo con la constitución y leyes que de ella se derivan. Precisamente una de las diferencias fundamentales entre la dictadura y el gobierno democrático y republicano consiste en que, mientras en la primera el poder de uno o varios hombres se encuentra por encima del derecho, o sea, se subordina a la voluntad de los gobernantes, en el segundo, el derecho reglamenta y limita a todo poder público. Por eso, cuando cualquiera de los tres poderes realiza actividades contrarias a la ley, es decir, la viola, o actúa sin ningún apoyo legal, el Poder Judicial, que es el equilibrador, entra en funciones, anula los actos ilegales y el infractor se somete al derecho. Así, es característica de todo régimen constitucional la garantía de legalidad, esto es, la obligación del poder público de actuar de acuerdo con un mandato jurídico y con apoyo en él.

Lo anterior queda comprendido dentro de la expresión vivimos en un régimen de facultades expresas, es decir, que cada poder sólo tiene la que específicamente le señala la Constitución. Sin embargo, para realizar los distintos fines planteados por esa ley se requieren los medios para hacerlos efectivos. Por eso, la fracción XXX del artículo 73 consigna las llamadas facultades implícitas, o sea, la que tiene el Legislativo para lograr los objetivos señalados en las 29 fracciones anteriores (mas las XXIX-B, C, D, E, F, G y H) y que no pueden ser otras que la elaboración de las leyes mediante las cuales se reglamenta la forma de cumplir con esos fines.

Ahora bien, las facultades implícitas requieren indispensablemente de las facultades expresas, en forma tal, que sin éstas no puede hacerse uso de aquéllas, pues entonces se rompería el sistema del estado de derecho. En otras palabras, el

Congreso de la Unión sólo puede expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a él concedidas en el artículo 73 o en otras disposiciones de la propia Constitución.

El único poder que goza de facultades implícitas es el Legislativo, por lo que sólo él puede usarlas, según está expresamente indicado en la fracción XXX, tanto en su propia labor, como para hacer efectivas las de los otros poderes de la Unión.

En este caso se requiere que el Ejecutivo y el Judicial tengan la facultad expresa para el fin de que se trate.

En virtud de las reformas relativas a la nueva organización del Banco en México, (vease comentarios al artículo 28), la fracción X de este artículo 73, fue cambiada al sustituir la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a servicios de banca y crédito por la de intermediación y servicios financiero. Esta modificación es técnicamente más correcta, clara y aplica, pues al referirse al sistema financiero en general, no solamente implica al sistema bancario, sino a las actividades financieras en general, no solamente implica al sistema bancario, sino a las actividades financieras en general, a decir del licenciado Francisco Boja Martínez, (Reforma Constitucional para dotar de autonomía al Banco de México).

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable.**
- II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;**
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;**
- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.**

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15

del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo a la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de la que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

- VI. Derogada;

VII. Derogada;

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Pueden clasificarse en tres grupos las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a las que se refiere esta disposición:

- 1o. Políticas (fracción I). Resolver en definitiva sobre qué ciudadano ha sido electo, por el voto popular, Presidente de la República.
- 2o. Hacendarías (fracciones II, III y IV). La facultad fundamental es la relativa a probar el presupuesto anual de egresos de la Federación para lo que, lógicamente, primero tiene que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea esta última que comparten las dos cámaras como integrantes del Congreso de la Unión.

Un signo inequívoco de la democracia es que el pueblo sepa y apruebe, tanto los ingresos que van a sostener al gobierno y a las obras y servicios públicos, como la forma ordenada y clara en que se efectuara el gasto público. Por eso, es facultad exclusiva de la representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, aprobar la cuenta pública.

- 3o. Judiciales y administrativas (fracciones V, VI y VII). Es importante distinguir, dentro de la fracción V, la actuación de la Cámara de Diputados en el juicio político (artículo 110), en cuyo caso funge como órgano acusador ante la de Senadores, de la que le corresponde en el juicio de procedencia, cuando tiene a su cargo declarar o no el desafuero de los presuntos responsables por violación a leyes penales (artículo 111).

Con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de 3 de septiembre de 1993, en su fracción I, se establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto de la elección de Presidente de la República.

En los términos actuales, después de la citada reforma, la función del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados es más contundente, ya que ahora calificará la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Su resolución será

definitiva e inatacable, esto es, no estará sujeta, como otras resoluciones en materia electoral ni al Instituto Federal Electoral (IFE) ni al Tribunal Federal Electoral (IFE).

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

La fracción XI del artículo 73 otorga al Congreso, o sea, a ambas cámaras, la facultad de crear y suprimir sus dotaciones.

Por su parte, el artículo 74, fracción IV, atribuye en forma exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el presupuesto anual de gastos, ley donde deben quedar precisadas las partidas para el pago de los diversos empleos públicos de la Federación.

Para evitar que la Cámara de Diputados pudiera modificar la facultad concedida al Congreso en la fracción XI del artículo 73, esta disposición ordena que aun cuando no se prevea en el presupuesto de egresos el pago a determinado cargo público, éste subsistirá y se retribuirá a quien lo desempeñe en la forma que hubiere sido señalada en el presupuesto del año anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rinden al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso,
- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

- VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;
- VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República.

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Las facultades que en forma exclusiva otorga este precepto al Senado de la República tienen como propósito establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre ese órgano y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal.

Estas atribuciones pueden clasificarse en:

1o. Facultades referidas al orden político internacional.

a) La actuación internacional que en nuestro régimen compete desarrollar fundamentalmente al Presidente de la República es de tal importancia que requiere también la concurrencia del Poder Legislativo. Dentro de éste, tradicionalmente ha sido el Senado quien participa en actos tan importantes como es aprobar los tratados internacionales y actos tan importantes como es aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal. Así, no solo existe una coordinación constitucional, sino una corresponsabilidad entre el Presidente, Jefe del Estado y del Gobierno mexicano ante todas las otras naciones soberanas, y el Senado que también vela por el pueblo, al ejercer sus obligaciones y responsabilidades internacionales;

b) Autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o la salida de las nacionales al exterior, y la permanencia de escuadras, por, más de un mes, en aguas territoriales mexicanas (fracciones I y III), y

c) Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, pues aun cuando estas designaciones se regulen por consideraciones políticas internas, tienen proyección internacional (fracción II).

2o. Facultades referidas al orden político interno son:

a) Ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea -grados superiores, desde el coronel- (fracción II),

- b) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de su respectivo Estado o territorio, fijando la fuerza necesaria (fracción IV);
- c) Declarar cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y designar en tal caso un gobernado provisional. Este nombramiento lo hace el propio Senado, eligiendo de una terna que le propone el Presidente de la República, pero deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes (fracción V). La Comisión Permanente del Congreso tiene estas facultades cuando el Senado se halla en receso;
- d) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos lo solicite o se hay interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado (fracción VI), y
- e) El Senado de la República, de acuerdo con la fracción VII, puede erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos que se sigan a los servidores públicos en los términos del artículo 110 de la Constitución. Los servidores públicos deben haber cometido faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales de la nación y en el buen despacho de sus funciones. (Véase también artículo 109). Puede también otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de dichos funcionarios que someta el Ejecutivo a su consideración (fracción VIII).
- f) La reforma de 1993 agregó una facultad más al Senado de la República que establecía en la fracción IX, consistente en nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal cuando se haya agotado el procedimiento previsto en favor de la Asamblea de Representantes que figura en el nuevo artículo 122 constitucional, y que, como podrá verse en el comentario correspondiente con mayor amplitud, consiste en ratificar o no la propuesta del Ejecutivo Federal. Si es el caso que en dos ocasiones la Asamblea de Representantes no ratificase el nombramiento del Ejecutivo Federal (inciso a) fracción VI del artículo 122) entonces el Senado ejerce la facultad de nombramiento, que no ya de ratificación, además de contar también con la de remoción del Jefe del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, referida en el segundo párrafo del artículo 70 constitucional, en la parte correspondiente a las atribuciones exclusivas del Senado, deberá establecer el procedimiento,

incluyendo los requerimientos de votación de sus miembros, para el ejercicio de esta nueva facultad.

Artículo 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habérsele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Este artículo enumera facultades de índole administrativa que corresponde ejercer a cada una de las cámaras por separado, sin intervención de la otra. Se distinguen de las facultades exclusivas a que se refieren los artículos 74 y 76 en que mientras éstas comprenden materias sobre las que sólo pueden legislar la Cámara de Diputados -74-, o la de Senadores, referidas a la administración de cada una, que deben ejercer separadamente. Es decir, son facultades administrativas, que no son exclusivas de las cámaras y que ejercen cada una en forma independiente.

Las reformas constitucionales publicadas en el Distrito Oficial de 15 de diciembre de 1986 modificaron la fracción IV y prevén el procedimiento a seguir con las vacantes producidas en la Cámara de Diputados de los miembros electos por el principio de representación proporcional. Deben ser cubiertas por candidatos del mismo partido que postuló originalmente al diputado cuya vacante se ocupa y seguir el orden de la lista regional respectiva.

DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

El Congreso Federal labora de manera ordinaria (artículos 65 y 66) y extraordinaria (artículo 67). En sus recesos nombra a un número de representantes de ambas cámaras que constituyen la Comisión Permanente y que cumple con algunas de las funciones del Congreso: nunca la de elaborar leyes.

El primero antecedente mexicano de la Comisión Permanente se encuentra en la Constitución de 1824, cuyo artículo 113 decía: Durante el receso del Congreso General, habrá un Consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado. La Constitución de 1857, en su artículo 73, estableció que: Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una diputación permanente, compuesta por un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará al Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

En 1874 se instituyó la Comisión Permanente integrada por 29 miembros. Por reciente reforma aumentó el número de integrantes hasta 37, 19 diputados y 18 senadores. La reforma tiene su origen en el incremento de diputados de representación proporcional (vease comentario al artículo 52).

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I.** Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II.** Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- III.** Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de la ley y proposiciones dirigidas a las

cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta al Presidente de la República;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores o de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, y
- IX. Derogada.

Entre las facultades otorgadas a la Comisión Permanente en este artículo las hay de señalada importancia para defender y mantener la vida institucional del país (fracción I) o su organización constitucional (fracciones II y IV). Otras tienden a conservar la buena y normal marcha de los negocios públicos (fracciones V, VI, VII y VIII). Como se requiere continuidad en la acción legislativa, la Comisión -de acuerdo con la reforma constitucional de 11 de octubre de 1986, publicada en el Diario Oficial de 21 del propio mes y año-, debe resolver todos los asuntos de su competencia, recibir las iniciativas de ley y proposiciones, afin de que en el inmediato periodo de sesiones se sigan tramitando (fracción III). Otras importantes funciones de este órgano se pueden localizar en los artículos 29, 60, 74, 76, 84, 85, 87, 88, 89, 100 y 135 de la Constitución.

CAPITULO III

III. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

3.1 RESEÑA HISTÓRICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la Constitución norteamericana de 1787. Esa Ley fundamental configuro un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro por antonomasia.

La constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios.

Cuando en 1824 se creo el sistema presidencial mexicano, este 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.

El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la

estructuración del poder ejecutivo, siendo las coincidencias mas notorias las siguientes:

- a) La existencia del veto como facultad del presidente,
- b) El congreso dividido en dos cámaras,
- c) Un solo periodo de sesiones del congreso y.
- d) La forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.

En cambio, la constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas:

No veto, congreso unicameral y dos periodos de sesiones. En 1857, el centro de poder plasmado en la ley fundamental se encontraba en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, misma que en buena medida recogió el constituyente mexicano de 1916-1917.

En el constituyente de Querétaro quedo claro que se dotaba constitucionalmente de amplias facultades al ejecutivo. Algunos diputados afirmaron que se habían limitado las atribuciones del Legislativo y ampliado las del ejecutivo, y que con esto se propiciaba que este se pudiera convertir en un dictador.

3.2 CONCEPTO DE EJECUTIVO FEDERAL

Artículo 80 se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se le denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En otras palabras, un solo hombre se encarga de la ejecución y administración publica de la Nación, bajo su responsabilidad los mexicanos satisfacen las necesidades primarias de seguridad, protección y servicios entre otros.

3.3. EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

La figura Presidencial entre nosotros, se ha destacado por transportar la vieja y solida practica de centralizar en un solo individuo el ejercicio del poder, absoluto autócrata, ilimitado y con tintes mágicos. Desde los Tlatoanis Aztecas, los Monarcas Españoles y los Virreyes, reflejan la centralización recalitrante de una practica paralela entre las dos culturas forjadoras de nuestro país; el ejercicio por un solo hombre con características de un prohombre guerrero, líder, sacerdote, habilidades en muchas veces lejanas a la realidad de la naturaleza humana de ese hombre.

El presidente de la República, adoptado por la constitución de 1824, imitación de la figura diseñada de los Estados Unidos de América, enmarca el disparo de Ambiciones entre los caudillos y partidos políticos, caímos en guerras internas, producto de las luchas por el Poder. Tras la Presidencia de la República, recurrimos a los excesos y absurdos, un dictador, resplandeciente como don Antonio López de Santana quien fue once veces presidente, con un presidente vitalicio como lo fue el Lic. Juárez, quien sobre un carruaje amaso las mas grandes Facultades que un presidente hubiera ejercido en los momentos aciagos de una crisis grave y aguda en la cual demostró su temple y carácter de patriota pero, también, su aferración a la silla presidencial quedo plenamente demostrada y para su buena fortuna en 1872 una angina de pecho lo inmortalizo como insurgente liberador de nuestro país.

Una vez mas, a la muerte de Don Benito Juárez, nuestro país se sacudió por las ambiciones de caudillos que se sintieron desheredados al cortarse por un momento la posibilidad de convertirse en el Sr. Presidente de la República, y bajo el lema de NO-REELECCIÓN, nuevamente convulsionaron al país; hasta que en 1880 se apodera de la presidencia un hombre mestizo de formación militar y hasta estudiante de Derecho, convirtiendola en dictadura blanda pero dictadura al fin, el héroe militar del 2 de Abril sabia que este era su momento; la recompensa por sus servicios a la patria, por esas eternas noches de sosobra, de extraordinarias fugas, de hambre, serian resarcidas. El nombre de este personaje seria respetado, odiado, reverenciado y treinta años mas adelante maldecido Don Porfirio Diaz. El héroe del dos de Abril, se convertiría en la encarnación de un Padre Nacional, al cual pacifico al país, lo comunico, inicio su industrialización, lo intento modernizar y hasta afrancesar, equilibrio las inversiones extranjeras pero, la constitución de 1857 y las leyes de reforma le estorbaban para ordenar el caos, la predominancia de un poder Legislativo omnipotente y al cual subordinaba al Ejecutivo, era un obstáculo insalvable por ser una Fiera altanera; un Poder Judicial independiente, aunado a un

país conformado por varias naciones, heterogeneas, contradictorias, con niveles educativos exigüos, un vasto territorio bajo la sombra del acoso de nuestros vecinos del norte a cercenar una vez mas nuestro territorio; con una economía primaria desecha. Orilla al General Díaz a domesticar al Poder legislativo; convirtiendolo en un club de amigos de la familia Díaz Romero, cautivo al judicial sometiendo a legalizar el ejercicio del poder del gobierno del Sr. Presidente; don Porfirio Díaz hombre practico y gran organizador opta por legitimar la dictadura en 1874 con las reformas constitucionales, dando manga abierta a la concentración recalcitrante de poder en el mismo.

Podríamos decir que la Institución Republicana de la Presidencia como titular del ejecutivo Federal no era representada por el General Díaz, sino que este era la presidencia viva. Sin duda alguna la presidencia a la mexicana le debe toda su escuela a su formador, a su máximo sacerdote, a su mayor exponente al Gral. Díaz.

Tras la guerra civil de 1910, el constituyente de 1916-17, por un proyecto de Don Venustiano Carranza, al tocar el Poder Ejecutivo, lo concibió Fuerte y Predominante en sus artículos 80 a 93, establece su hegemonía sobre los otros dos poderes y la subordinación de los sectores participantes en la Revolución por medio de los Artículos 27 y 123, los campesinos y obreros respectivamente, esperan colmar sus expectativas bajo el control y auspicio del Ejecutivo.

"Concluye en que nuestro sistema constitucional solo posee aparentes matices parlamentarios por los siguientes racionamientos: El primero es el referido. Entre las facultades y obligaciones que el artículo 89 constitucional establece, se encuentra la fracción II, que le otorga la de nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, al Procurador General de la República al gobernador del Distrito Federal y a otros funcionarios. A su vez el artículo 92 precepto que todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda. Añadiendo que estos requisitos no serán obedecidos".¹⁸ Este requisito o participación del secretario del Despacho es lo que se conoce, constitucionalmente como refrendo cuyo origen se encuentra en el parlamentarismo Ingles.

El refrendo entre nosotros, apenas constituye el traslado de un precepto tomado de otros sistemas o regimenes constitucionales, pero sin consecuencia

¹⁸Daniel Moreno, *op. cit.* Pág. 410

El referendo entre nosotros, apenas constituye el traslado de un precepto tomado de otros sistemas o regímenes constitucionales, pero sin consecuencia alguna. Podría mas bien pensarse que establece cierta jerarquía favorable a los secretarios en virtud de que pero otros miembros del gabinete, como los jefes de los departamentos administrativos, no tienen esta función.

Por lo que se refiere al informe presidencial ante las cámaras, en la forma que lo exige la Constitución tampoco puede considerarse el caso de un punto relativo al parlamentarismo, ya que si es verdad que son los propios secretarios quienes elaboran el informe en lo referente al Ejecutivo, quien ademas puede cambiar, a su arbitrio, la redacción de tal informe, incluso hacer a un lado la mayor parte de lo que ha expresado un ministro, dándole mayor jerarquía lo que en la practica sucede, por razones puramente políticas a tal o cual funcionamiento.

Con nuestro sistema de partido monolítico y semioficial, las cámaras constituyen dóciles instrumentos del Presidente de la República, al punto que el Profesor de Derecho Constitucional, se ha expresado que mas que de Poder Legislativo, debería hablarse de poder respaldativo.

Con el fin de redondear este punto, es prioritario subrayar las siguientes ideas:

- a) El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo. Es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea, la voluntad popular.

Por consiguiente, si en un sistema presidencial el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse validamente que el mencionado sistema articula con mas autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en este la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo esta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia esta condicionada al respaldo que la propia asamblea les brinde, según afirmamos.

- b) La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al presidente en el sistema respectivo, por ello, a este funcionario se le suele

designar con el nombre de Jefe de Estado, expresión que no guarda ningún nexo con el termino dictador, autócrata o tirano, como jefe de estado al Presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el unido responsable de sus resultados repercusiones y consecuencias. Como autoridad administrativa suprema del Estado, al multicitado funcionario compete asimismo la planeación de las actividades socioeconómicas que deberán desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas medios y métodos para afrontar su problemática, satisfacer sus necesidades y elevar sus niveles de vida.

- c) Por otra parte, el presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que este en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo. Esas atribuciones deben concernir primordialmente a la función administrativa del Estado, ya que se supone que el Presidente, por el conocimiento de la misma que ese contacto entraña, es el mejor capacitado para afrontar, la diversificación problemática del país y tomar las medidas y resoluciones idóneas con la colaboración jurídica, técnica y científica necesaria que requieren las actividades gubernativas en el Estado contemporáneo; Jorge del Vecchio: La función ejecutiva del Estado comprende muchas especies de actividades, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda la actividad estatal con expresión de la legislación y de la jurisdicción, agregando que la función administrativa debe desempeñarse en todos los casos con subordinación a las leyes y que esa conformidad con las leyes debe poder ser controlada por los órganos judiciales.

Aunque el Presidente desempeñe el Poder Ejecutivo entendido como función de cumplir y hacer cumplir las leyes, su actividad también es destacadamente administrativa y esta, como gestión, promoción, tutela y superación de los intereses públicos sociales y económicos de la nación, no podría desenvolverse con la ductibilidad que su misma naturaleza requiere sin las Facultades discrecionales de que jurídicamente debe gozar dicho alto funcionario del Estado. En otras palabras, el Presidente no debe ser ejecutor automático o un aplicador frío y escueto de los ordenamientos legales y de las disposiciones constitucionales sino un hábil gobernante que dentro del ámbito

competencial en que debe actuar decreta las medidas adecuadas para resolver la extensa y complicada problemática que la existencia y la vida del pueblo presenten, para atender con atingencia las cuestiones y necesidades que la administración pública suscita y plantea en sus deferentes ramos y para planificar la actividad gubernativa sobre ideas y tendencias claras y verticales, cuya realización reduce en un diversificado beneficio colectivo.

- d) Indiscutiblemente, en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, el es quien concentra todas las autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica. Lo que impide que dicho sistema degenera en autocracia es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temperamentalmente el presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción, que hace pervivir el principio llamado de separación de poderes, el sistema presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla.

Sin embargo, el sistema presidencial puede involucionar degenerativamente hacia presidencialismo político de carácter fáctico si los titulares de los órganos controladores abdican, indigna y vergonzosamente de las facultades con que están investidos, y por un comportamiento adulatorio, conformista o pasivo, erigen al Presidente en un ser casi infalible, dispensador de gracias y favores, o en un emulo de Júpiter cuyos resentimientos pueden significar los rayos que arruinen el porvenir de los que están enfilados en eso que se llama carrera política y en la que desgraciadamente cuenta todo mas que la popularidad y las calidades; no políticas de los interesados.

3.4 EJECUTIVO UNITARIO

De conformidad con el Artículo 80 de nuestra carta Magna, un solo individuo que se denominara presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo.

Conforme a las investigaciones realizadas por el Doctor Carpizo se añade al punto desarrollado," La expresión de supremo poder ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbro calificar de supremos a los poderes. Así, en los Elementos constitucionales de Rayón se menciona el supremo congreso, supremo gobierno y de supremo tribunal de justicia. Lo unico curioso es que actualmente solo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo, pero subsistiendolo en la expresión suprema corte de justicia.

En otras constituciones latinoamericanas también fue común calificar de supremos a los poderes, y hoy en día calificar al poder ejecutivo y por tanto al presidente, de supremo implica únicamente que el es la cúspide de la pirámide administrativa, pero el poder ejecutivo es solo y exclusivamente el presidente de la república. Es decir nuestro artículo 80 dispone que el poder ejecutivo es unitario. La constitución mexicana de Apatzingan encargo el poder ejecutivo a tres personas. Ha sido la única de nuestras constituciones que estructuro un ejecutivo colegiado aunque fuera de marco constitucional, cuerpos colegiados se han encargado del poder ejecutivo, como ejemplo podemos señalar: La regencia de Iturbide, O'Donoju, Valázquez de León, Yáñez y de la Barcena en los albores de nuestra independencia y el supremo poder ejecutivo integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria a la caída del imperio de Iturbide, y que gobierno del 30 de marzo de 1823 al 1o. de octubre de 1824. José Iturriaga señala que son siete las ocasiones en que México, a sido gobernado por un ejecutivo colegiado.

José Ma. del Castillo Velasco, uno de los principales exegetas de la ley fundamental de mediados del siglo, esgrimo los argumentos siguientes a favor del ejecutivo unitario: la ejecución de la ley debe ser pronta y eficaz ya que si fuera discutible dejaría de ser ejecución; en la política debe haber unidad de pensamiento y dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad, y la política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que no sería realizable si no se le confiara a un presidente unitario".¹⁹

Cabe agregar aquí que de conformidad con el Artículo 81 de nuestra constitución: La elección del presidente sera directa y en los términos que disponga la ley electoral.

¹⁹ Jorge Carpizo. *op. cit.* Pág. 319.

La historia constitucional mexicana se inclino por la elección indirecta del presidente. La ley fundamental de 1857 norma un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, y las leyes de 1857 y 1901 precisaron que existiría un elector por cada 500 habitantes; estos electores a su vez, votaban por el presidente.

Entre las reformas que Comonfort pensaba proponer a la constitución de 1857, se encontraba de la elección directa del Presidente de la República, pero no fue sino hasta la actual constitución que se cambio aquel sistema por el de elección directa del presidente, de acuerdo con la Proporción que se encontraba en el proyecto de Carranza.

El unico peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de los votos. Realmente este es un problema que no se ha presentado en México, pero que ademas esta ligado al sistema de partidos que no aseguren que tienen un mínimo de representatividad.

Creemos que este problema no nos debe preocupar quizá lo unico que se podría proponer es que el presidente debe ser electo por un porcentaje mínimo, que pudiera ser del 50% y en caso de que ninguno de los candidatos lograra dicho porcentaje, se procedería a una segunda vuelta entre los dos que hubieran logrado los porcentajes mas altos, tal y como ya ocurre en dichos países.

3.5 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE

El Artículo 82 de nuestra Carta Magna dice a la letra: Para ser Presidente se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y de haber residido en el país al menos durante 20 años.
2. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

3. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia.
4. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
5. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.
6. No ser secretario o subsecretario del estado; jefe o secretario general del departamento Administrativo, procurador general de la República, ni gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Por comentario de la fracción I del Lic. Emilio O. Rabasa se expresa:

"La fracción I del artículo 82 fue muy debatida, tanto dentro del Poder Legislativo, como a nivel nacional. En cumplimiento de lo exigido por el artículo 135 para las reformas constitucionales, la citada fracción fue, sucesivamente aprobada por la cámara de diputados, la de senadores y la mayoría de las legislaturas de los estados. El Decreto que reforma esta fracción fue, publicado en el Diario Oficial del viernes 10. de julio de 1994. El transitorio de la letra dice:

Artículo unido. El presente decreto entrara en vigor el día 31 de diciembre de 1999".²⁰

Se exige una edad en la cual la constitución supone que la persona a alcanzado la madurez de criterio. Solo en este caso y en el de los ministros de la suprema corte de justicia se solicita esta edad, que es la máxima que la ley fundamental llega a pedir. Por la redacción del artículo, un partido puede postular como candidato a una persona de 34 años, y se satisfará el requisito si cumple los 35 años incluso el día de la elección.

Este requisito obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculada de los problemas nacionales.

²⁰Emilio O. Rabasa. MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION. 9º. ed. México. Edit. Miguel Angel Porrúa. 199. pág. 240.

Sin embargo, el Ing. Pascual Ortiz Rubio fue candidato a la Presidencia de República sin haber residido en el país el año anterior al día de las elecciones, ya que en ese año anterior desempeñó en el cargo de embajador de México en Brasil, y había estado ausente del país por ocho años.

A la fracción IV. Esta disposición también se encuentra en el noveno párrafo del artículo 130, en el que claramente se ordena que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo. La razón es clara: Los sacerdotes dependen de un Poder Extraño al estado mexicano, obedeciendo a un jefe de estado extranjero. Baste recordar que en 1857, al promulgarse la constitución el clero acató el mandato del Papa que declaró nula la ley fundamental mexicana. El clero pagó y sostuvo una guerra contra la constitución de 1857.

Estas dos fracciones persiguen que las personas a quienes menciona se retiren de sus cargos, dentro del término que se indica, para que no vayan a aprovecharse de la influencia de sus cargos e inclinar la elección a su favor. Es decir, se busca la imparcialidad en las elecciones.

Ahora bien, los requisitos del artículo 82 se refieren al presidente de la república, sin hacerse ninguna diferencia entre el electo popularmente y el designado por el Poder Legislativo.

Empero, se ha afirmado que las fracciones V y VI solo son aplicables al presidente electo popularmente, ya que la separación del cargo debe ser antes del día de la elección, y el nombramiento que hace el poder legislativo de un Presidente Interino sustituto o provisional, no es una elección. Esta fue la base sobre la cual Emilio Portes Gil pudo ser designado presidente interino y el general Abelardo L. Rodríguez presidente sustituto, ya que fungiría como secretario de estado inmediatamente antes de su designación.

En verdad es esta una interpretación forzada pues aparte de que la palabra Elección, puede gramaticalmente aplicarse al acto de designación por el pueblo y al que lleva a cabo un asamblea, las razones que inspiraron los requisitos del artículo 82 valen por igual para todos los presidentes, cualquiera que sea su origen.

Lo que establece el artículo 83 es el principio de NO reelección. El original artículo 82 contenía una fracción II que decía: No haber figurado directa o

indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo. Esta fracción fue suprimida en enero de 1927.

En las elecciones de 1920, Obregón obtuvo 1131751 votos, y Robles Domínguez 47442. Empero se presentó petición a la cámara de diputados para que declarara ilegal la candidatura de Obregón, basándose precisamente en la entonces fracción VII del artículo 82, y acusando a Obregón de haber participado en un levantamiento, motín y golpe militar. La cámara de diputados desechó dicha solicitud.

El original artículo 83 de nuestra constitución expresaba: El presidente entrará a ejercer su cargo el 1o de diciembre, durará en el cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de este, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en la faltas temporales del presidente constitucional.

Así, se llevaba a la nueva constitución el postulado político de no reelección del plan de San Luis de 1910. En México, una vez que una persona llegaba a la presidencia, solo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte, tal fue la situación con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los 90 años del México independiente.

La Constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del presidente de la república. Díaz se sublevó contra Lerdo de Tejada con el Plan de Tuxtepec que contenía el principio de NO reelección.

Cuando Díaz llegó a la presidencia, a fin de cumplir con la promesa de Tuxtepec se reformó la constitución el 5 de mayo de 1876, asentado que el presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato, o sea que después sí podría serlo.

El 21 de octubre de 1887 se volvió a reformar el artículo 78 para permitir que el presidente sí pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo si antes no hubiesen transcurrido cuatro años un periodo-contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como presidente.

El 20 de diciembre de 1890, de nueva cuenta se modifico el articulo 78 para regresar a la disposición original de la constitución de mediados del siglo pasado: admisión para la reelección indefinida.

Madero pudo cumplir con la promesa política de su plan de San Luis y el 28 de noviembre de 1911 promulgo una reforma a la ley fundamental de 1857: El presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

El congreso constituyente de 1916-1917 fue antirreleccionista: se nutria de la experiencia de los últimos decenios y del espíritu del movimiento Maderista resultado fue el mencionado articulo 83.

Sin embargo, la ambición personal fue mas fuerte que el marco constitucional. En 1924, el General Obregón puso a Calles como su sucesor en la presidencia, con el deseo de sustituirlo al termino del periodo de cuatro años de Calles.

En octubre de 1925, el partido agrarista propuso la modificación constitucional que permitiría la reelección de Obregón, no obteniendose resultado positivo debido a la oposición del partido laborista, pero en enero de 1926 el congreso aprobó la reforma, y el 22 de enero de 1927 se publico en el Diario Oficial.

El segundo párrafo del articulo 83 quedo redactado en la forma siguiente: No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado este podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, solo por un periodo mas. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedara definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.

En junio de 1927, Obregón manifestó lo que ya todo México sabia: que aceptaba su candidatura a la presidencia de la república.

Los otros dos candidatos fueron asesinados:

Amulfo Gómez y el General Francisco Serrano. Quedo claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo todo hacia ver que se volvía a abrir en nuestra historia el camino de Tuxtepec: confrontense la reforma de Diaz de 1876 y la de Obregón de 1927.

El 24 de enero de 1928 se volvió a reformar de nueva cuenta el artículo 83 cuyo párrafo asentó que El presidente entrara a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durar en el seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato. Como se desprende del texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato.

Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado lo que salvo a México de contar con un segundo Díaz, pues difícilmente se hubiera podido sacar a Obregón de la Silla Presidencial, ya que también hubiéramos tenido en este siglo nuestro 1890.

La muerte de Obregón hizo posible que el 29 de abril de 1933 apareciera publicada en el Diario Oficial una nueva reforma al artículo 83, que es el que subsiste hasta nuestros días. Dijo y dice que: El presidente entrara a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durara en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

3.6 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del senado.

- IV. Nombrar con aprobación del senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes.
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la Fracción IV del artículo 76.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Derogada.
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observar los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias; la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de Puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas y designar su ubicación.

- XIV. Conceder, conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones II y IV con aprobación de la Comisión Permanente.
- XVII. Derogada.
- XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, la licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.
- XIX. Derogada.
- XX. Los demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal se hallan fundadas en diversos artículos de la Constitución, pues su actividad, como la de todos los funcionarios, esta sujeta a reglas del derecho.

Esta disposición enumera y otorga base legal a muchas de las funciones y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República, las que se pueden clasificar así:

1. Facultades de carácter general. Son las que establece la fracción 1, y consiste en:
 - a) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La promulgación es el reconocimiento que el ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla después de haber sido publicada.
 - b) Ejecutar las leyes, o sea convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etc. Para llevar a cabo esta

labor se le atribuye la facultad de expedir los reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Legislativo. Además se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la Administración Pública.

II. Facultades para entender nombramientos, previstos en las fracciones II, III, IV, V, XVI y XVIII, las ejerce:

a) Exclusivamente Facultad del Presidente de la República, esto es sin requerir la intervención de otro órgano, solo la designación de secretarios de estado y del Procurador General de la República, ya que la reforma de 1993 excluyó de esta atribución al jefe del Distrito Federal cuyo nombramiento requiere de la ratificación de la Asamblea de Representantes.

b) Con aprobación del Senado: agentes diplomáticos ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte. En los recesos de las cámaras la ratificación corresponde a la Comisión Permanente, y

c) De acuerdo con la ley reglamentaria, puesto que las designaciones de los oficiales del Ejército, no comprendidos en la fracción IV este obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones aplicables.

III. Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación.

La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando, y esta constitución lo otorga al jefe del Estado Mexicano, porque el tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera. Por eso las fracciones VI y VII le atribuyen el derecho a disponer del Ejército, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional.

IV. Facultades en materia de política internacional el Presidente de la República representa ante las demás naciones al Estado Mexicano. Y dirige las relaciones internacionales. A el le corresponde designar, con aprobación del Senado, a los Embajadores. Ministros, Agentes, Diplomáticos y Cónsules

Generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Asimismo recibe las Cartas credenciales, es decir los nombramientos de los diplomáticos extranjeros expedidos por sus jefes de Estado.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de mayo de 1968 fue reformada la fracción X de este artículo 89. Importantes modificaciones contiene la nueva fracción:

- a) Otorga expresamente la dirección de la política exterior al Presidente.
- b) Los tratados que celebre, deban someterse a la aprobación del Senado y no como indebidamente lo señalaba la fracción reformada al Congreso Federal; con esto se armoniza la nueva fracción con lo prescrito en la fracción I de artículo 76 y en el artículo 133 que adecuadamente, otorgan la aprobación de tratados exclusivamente al Senado de la República.
- c) Se establece para el titular del Poder Ejecutivo la obligación de conducir la política exterior de conformidad con los siguientes siete principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos la no intervención; la solución pacífica de controversias; la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Los anteriores fundamentales principios son una consecuencia del devenir histórico interno de México y de su actuar internacional. La autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias fueron resultados directos de la independencia y del severo y viril rechazo que efectuaron Benito Juárez en el siglo pasado y Venustiano Carranza en el presente, ante las injustas intervenciones extranjeras que sufrió México. Los demás principios representan las tesis reiteradamente expuestas y defendidas por México en todos los foros internacionales. En resumen, los principios expresamente enumerados en la nueva fracción X constituyen una clara síntesis de la historia pasada y presente de la política exterior.

También este a cargo del Presidente de la República solicitar del Congreso de la Unión dicte una ley que lo faculte para declarar la guerra a países extranjeros.

V. Otras facultades del Ejecutivo son:

- a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente; por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos (fracción XI)
- b) El Ejecutivo, bajo mando se encuentra la fuerza pública, debe prestar al Poder Judicial que carece de ella, ayuda para que se de cumplimiento a las sentencias y ordenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas (fracción XII).
- c) como el interés nacional siempre debe prevalecer sobre el posible interés particular de las entidades federativas, es por lo que la fracción XIII estipula la facultad residencial para habilitar puertos y establecer Aduanas Marítimas y fronterizas, pues de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los estados en perjuicio del pacto federal.
- d) La fracción XIV es de contenido altamente humano; en ella se facultara al Presidente de la República para conceder indultos es decir, perdonar o disminuir las penas impuestas a los reos sentenciados por delitos que son de la competencia de los tribunales federales y a los que, por resolución irrevocable, fueron hallados culpables de haber cometido delitos del orden común en el Distrito Federal.

Existen dos clases de indulto: el necesario y el otorgado por gracia.

- El primero se origina automáticamente en vicios, errores o deficiencias graves en el proceso, que implican la inocencia del sentenciado o la disminución de su responsabilidad. También opera automáticamente el indulto necesario en el caso de la vigencia de una nueva ley, que no considera delictuoso el hecho u omisión que si estaba previsto como tal por otra ley anterior, bajo la que el reo fue sentenciado.

- La segunda clase de indulto, el otorgado por gracia, es resultado de otro punto de vista, también de carácter jurídico y no simplemente, como ocurrió en épocas pasadas producto de la libre voluntad de un soberano o de un tribunal, ansiosos de obtener popularidad.

La justificación jurídica del indulto radica en el hecho de que la aplicación de una ley penal, por medio de un proceso concluido en una sentencia definitiva, tiene por objeto la salvaguarda de intereses individuales, sociales y nacionales; mas cuando resulta que el sentenciado tiene méritos bastantes por servicios prestados a la nación, o le beneficien circunstancias de edad o de conducta o bien por la misma indole del delito cometido se considera que ha cesado su peligrosidad, queda a la decisión del Ejecutivo indultarlo, si así conviniera finalmente a la seguridad y a la tranquilidad publica.

- En lo relativo al indulto, es inolvidable la actitud ejemplar del presidente Juárez, quien resistió presiones de toda índole para que otorgar el perdón de la vida a Maximiliano, Miramont y Mejía. En este caso, la resolución de que la sentencia fuera cumplida tenia el enorme valor de una firme advertencia para quienes en el futuro intentaran, siendo extranjeros, intervenir en México, o siendo mexicanos, traicionar a la patria. y

e) También le corresponde, de acuerdo con las leyes respectivas, conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar en esta forma el desarrollo económico del país y premiar al esfuerzo individual realizado fracción XV.

3.7 LIMITACIONES AL PODER EJECUTIVO FEDERAL

De conformidad a el estudio sobre el punto, hay que asentar que la constitución, si bien estructuro un Poder Ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseo ilimitado ni por encima de la ley por tanto, el presidente es responsable de ciertos actos ante el congreso.

Ademas, existen en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el animo de lograr un equilibrio entre ellos; casi todas estas atribuciones las hemos ya examinado.

La parte final del artículo 108 constitucional mexicano señala que el presidente de la república, durante el desempeño de cargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección.

La constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917, señaló como responsabilidad del presidente la violación expresa de la constitución y los ataques a la libertad electoral.

El proyecto de constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas que si se encontraban en la Carta Magna de 1857, y no sabemos que perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del congreso constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la constitución, y en su dictamen únicamente dijo que: La estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

El artículo 108 fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra. Queda claro que desde el congreso constituyente han existido dos corrientes respecto al artículo 108, lo que se refleja en la interpretación que debe darse a la frase traición a la patria y delitos graves del orden común, interpretación en la cual el congreso es instancia de última decisión, y como no se ha presentado la ocasión de que la interprete, no hay criterio definido en el país.

Es el Senado el que interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza el presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

En Estados Unidos de América el presidente es responsable por delitos graves y faltas, y se ha afirmado que en esa redacción los constituyentes entendieron que se incluían actos de gran daño a la comunidad o grandes faltas contra el interés público, y que esa frase encuentra su antecedente en la ley inglesa en la cual ella configuraba una categoría de delitos políticos contra el estado.

Ahora bien, ¿a donde nos lleva la revisión teórica realizada? A una determinada interpretación de la frase por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En consecuencia, la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o sino cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. Desde luego dicha ruptura y tal incumplimiento tienen que ser muy graves, y de seguro el congreso no se atreverá a iniciar un juicio de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública. Exigir responsabilidad a un presidente es algo serio, con lo que no se puede jugar, pero sino queda otro remedio para preservar el sistema constitucional y legal del país hay que hacerlo.

La ley secundaria debería especificar con mayor detalle los delitos que comprende la frase por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero ante la duda el congreso se verá obligado por que no queda otra salida, a determinar cuando el presidente a roto el orden constitucional o dejado de cumplir sus obligaciones constitucionales.

Así solo hay dos interpretaciones a la frase en estudio: una restrictiva o gramatical, cuyo resultado es colocar al presidente por encima de la constitución, y una amplia en donde cabe las violaciones graves a la constitución y al incumplimiento de las obligaciones graves a la constitución y al incumplimiento de las obligaciones presidenciales. Esta última posibilidad es la que está acorde con el pensamiento constitucional de que nadie se encuentra por encima de la ley, reiteramos aunque un juicio de responsabilidad del presidente entraña un problema político, es muy deseable que la ley precise los supuestos generales a que nos hemos referido para evitar posibles abusos del poder legislativo.

El procedimiento para exigirle responsabilidad al presidente es el siguiente: conoce el senado elegido en gran jurado, pero para ello es necesario que se presente una acusación de la cámara de diputados. Como la constitución no exige quórum especial para esta acusación, se sigue la regla general de votación de la mayoría de los diputados presentes. El artículo 111 indica que el senado oír al presidente y podrá practicar todas las diligencias que estimen conveniente y si por una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, declara culpable al presidente este será destituido de su cargo e inhabilitado para obtener otro por el

tiempo que determine la ley. Si el hecho o los hechos por los cuales se exigió responsabilidad al presidente, tienen otra pero señalada en la ley, el ex-presidente quedara a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y, en su caso lo castiguen.

El presidente solo puede ser acusado por delitos cometidos durante el desempeño de su cargo y no por otros anteriores, ya que lo que se persigue es remover al que ha abusado de sus facultades precisamente en el ejercicio de su función.

Si la cámara de diputados piensa ejercer su facultad de acusación, podrá allegarse todas las pruebas que juzgue necesarias, y con tal objeto podrá solicitar al presidente o a sus colaboradores cualquier documento ya sea publico o privado, y realizar las inspección que considere convenientes.

El artículo 113 señala que: La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y entro de un año después.

El artículo 110, en su párrafo cuarto, concede acción popular para denunciar ante la cámara de diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación y desde luego, en esta redacción, se incluye al presidente de la república.

Las facultades que la constitución confiere al poder legislativo respecto al ejecutivo como controles politicos, o que pueden convertirse en controles politicos son las siguientes:

- a) El poder de la bolsa.
- b) La ratificación de determinados actos.
- c) El juicio político de responsabilidad.
- d) Las sesiones extraordinarias.
- e) Las facultades implícitas.

De los anteriores controles, los dos mas importantes son el poder de la bolsa y el juicio político de responsabilidad. Estos controles como facultades los hemos analizado ya casi todos, solo agregaremos unas ideas en cuanto a su función de control.

- a) El poder de la Bolsa: la cámara de diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el presidente de la república y recordemos que es la propia cámara de diputados la examina anualmente la cuenta publica que le presenta el ejecutivo.
- b) Estas facultades le otorgan a la cámara de diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entre dicho la honorabilidad de la administración como se ha escrito, el prestigio del ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenarlos gastos. Y es el congreso quien da las bases y autoriza la celebración de los empréstitos.
- c) El juicio político de responsabilidad nada tenemos que agregar a lo expresado en el primer inciso de este capitulo.

3.8 REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Dado la importancia que dentro del sistema político, económico y social represente el Poder Ejecutivo Federal en nuestra vida publica, mantiene entre muchas de sus facultades el instrumentar las acciones necesarias para satisfacer las necesidades imperiosas de la comunidad. La LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL se encarga de regular las primordiales facultades del Ejecutivo Federal en los siguientes términos:

TITULO PRIMERO

De la administración Publica Federal.

CAPITULO ÚNICO

De la Administración Publica Federal.

TITULO SEGUNDO

De la Administración Publica Centralizada

CAPITULO I.

De Las Secretarias de Estado y los Departamentos Administrativos.

CAPITULO II

De la Competencia de las Secretarias de Estado y los Departamentos Administrativos.

TITULO TERCERO.

De la Administración Publica Paraestatal.

CAPITULO ÚNICO.

De la Administración Publica Paraestatal.

TRANSITORIOS.

CAPITULO IV

IV.- ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL

4.1 ANTECEDENTES DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

Los antecedentes de la composición y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación son de dos clases, uno exterior y el otro interno. El primero este representado por la Ley de Organización Judiciary Act expedida por el Congreso Federal de los Estados Unidos de 1796, cuya estructura y terminología fue adoptada por los artículos 123, 124 y 126 de la Constitución Federal de 1824, de acuerdo con los cuales, el Poder Judicial Federal residía en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. La Corte Suprema se componía de once magistrados, denominados ministros, distribuidos en tres salas y un fiscal. El Congreso Federal podía aumentar o disminuir su numero cuando lo estimare conveniente. Además, los citados ministros eran perpetuos en ese cargo (es decir, inamovibles y vitalicios), por lo que solo podían ser removidos con arreglo a las leyes.

Esta composición del Poder Judicial Federal no se conciliaba con la tradición hispánica, y por ello fue incierto e indeterminado el funcionamiento de los mencionados tribunales, tomando en cuenta como lo sostiene correctamente la doctrina, que la Suprema Corte sustituyo como el tribunal supremo del país, a la Audiencia de México y al consejo de Indias. La Ley de 14 de febrero de 1826 estableció los lineamientos de la estructura y facultades de la propia suprema corte, ordenamiento que en su mayor parte continuo vigente casi todo el siglo XIX, o sea hasta que se extendió el titulo preliminar del Código de Procedimientos Federales de 14 de noviembre de 1895 que debe considerarse como ley orgánica del poder Judicial Federal.

Por otra parte, desde su creación por la citada Constitución Federal de 1824, la Corte Suprema Federal funciono también como tribunal superior del Distrito Federal hasta la creación autónoma de este ultimo en el ordenamiento procesal de 1855, conocido como Ley Comonfort.

En cuanto a los juzgados de distrito y tribunales de circuito, fueron suprimidos y restablecidos en varias ocasiones, con motivo de nuestra atormentada vida constitucional, hasta que se les restituyo definitivamente en el Constitución Federal de 1857 por decreto de 5 de noviembre de 1863.

El antecedente inmediato del artículo 94 de la constitución Federal vigente se encuentra en los artículos 90 a 93 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, según los cuales, se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Corte Suprema de Justicia tribunales de distrito y de circuito. La Suprema Corte se componía de once ministros propietarios, cuatro super numerarios, un Fiscal y un Procurador General, los que duraban seis años en sus cargos y eran electos indirectamente en primer grado.

La única reforma a estos preceptos es la de 22 de mayo de 1900 al artículo 91, que dispuso la integración de la Suprema Corte por quince ministros, que funcionaban en tribunal pleno o en salas de acuerdo con la ley orgánica, y suprimió los cargos de fiscal y de procurador como integrantes de la propia corte.

El artículo 94 constitucional actualmente en vigor comprende varias disposiciones, las cuales pueden dividirse de la siguiente manera:

- a) Integración y funcionamiento de los tribunales que forman el Poder Judicial Federal.
- b) El carácter publico de las audiencias de la Suprema Corte de Justicia.
- c) Las características de la jurisprudencia obligatoria de los Tribunales Federales
- d) La garantía de remuneración y
- e) Inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

4.2. CONCEPTO DE PODER JUDICIAL

Mediante la actividad jurisdiccional se declara y se aplica el derecho a los casos concretos. Osea que nos encontramos ante otra función. Es cierto que el Poder Judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece de mando, no posee la fuerza material; e incluso para la ejecución de sus resoluciones se requiere el auxilio de otro poder.

Esto nos lleva a la conclusión de que tiene diversas características, pero su función es esencial y no atribuible a otro poder, por lo que su existencia ha sido reconocida entre nosotros en todas las Constituciones.

"Aunque entre nosotros algunos tratadistas distinguidos como Don Emilio Rabasa le negaron categoría de verdadero poder, no pudieron menos que reconocer la importancia de la función judicial y la trascendencia que ha tenido en la evolución jurídica de los países con gran tradición de este aspecto. También Tena Ramírez le ha negado categoría de poder. En cambio, tratadistas como Lenz Duret o Serafín Ortiz Ramírez, son sus resueltos partidarios: Claro que puede alegarse que materialmente no puede realizar el cumplimiento de sus determinaciones, porque no dispone de los medios materiales para ello, pero tampoco el legislativo dispone de tales medios y no por esos se dice que no es poder. ¿Qué carece de voluntad propia?. También los otros dos poderes pueden realizar al interpretar la ley. ¿Que no tiene iniciativa?. No la tiene en la forma y amplitud que la tienen los otros poderes, pero dentro de su radio de acción puede decirse que se tiene, porque sienta jurisprudencia, porque aplica la doctrina y porque llena lo huecos que deja el legislador recurriendo a los principios generales de derecho".²¹

²¹Salvador Valencia Carmona. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO A FIN DE SIGLO*. México. Edit. Porrúa. 1995. Pág. 422.

4.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Artículo 94. - Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la judicatura Federal

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionara en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán publicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés publico.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinar el numero, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia estar facultado para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitirá a los tribunales colegiados de circuito aquellos asuntos en los que hubiere establecido jurisprudencia.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia duraran en su encargo quince años, solo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con carácter de provisional o interino.

El Lic. Salvador Valencia opina al respecto: "De acuerdo con la reforma del artículo 94 constitucional, la Suprema Corte se integrará por 11 ministros, volviendo al texto original de 1917 esta reducción del número de ministros no es circunstancial, proviene de la naturaleza y el carácter de tribunal Constitucional que en lo adelante se demandará de nuestra Suprema Corte".²²

Desde el mismo origen del tribunal constitucional, la doctrina reconoció que este tipo de tribunal no tuviese un número de miembros muy elevado, dado que su misión es pronunciarse sobre. Los principios fundamentales, en otras palabras, su función es de carácter político y constitucional, de ahí que deba ser un órgano completo y capaz de deliberar con mayor agilidad, en el cual además el prestigio y la responsabilidad aumentan en lugar de dividirse.

Así sucede en los tribunales constitucionales, como el derecho comparado. En Francia, el Consejo Constitucional tiene nueve miembros; en España el Tribunal Constitucional tiene 12 miembros, en Italia la Corte Constitucional tiene 15 miembros en Australia 10 y en Estados Unidos son nueve los miembros de la Suprema Corte por su parte, los países Latinoamericanos que han instaurado su Tribunal Constitucional, como Guatemala, Costa Rica, Chile o Ecuador, tiene una composición similar.

Art. 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

²²*Ibid.* Pág. 421

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles,
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- III. Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de mas de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto publico, inhabilitar para el cargo, cualquiera que haya sido la pena,
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI. No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad o probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

4.4 REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL PODER JUDICIAL

De acuerdo a la reforma impulsada por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, titular del Poder Ejecutivo Federal, publicada en el diario Oficial de la Federación de fecha de 23 de Enero de 1995, las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se adicionaron 25 artículos y sus fracciones, en su caso; y se derogaron 6 artículos y tres fracciones. Se puede destacar el artículo 2, que

establece el número de once Ministros que integraran la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El artículo 11.- determina una modificación interesante y congruente con las reformas Constitucionales, y que es el de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, de nuestra Ley máxima. Se agregó el Capítulo IX BIS. DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. Se regula en su artículo 84 Bis.1, al 84 Bis 15. Esta reforma beneficia y reinstaura en parte el carácter de Poder a la Suprema Corte de Justicia.

4.6. REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Régimen de Ministros. Esclareceremos el punto en desarrollo de la siguiente manera, se reforman los artículos 76, 84 y 95 constitucionales modificando este régimen.

1. La duración en el cargo tiene un máximo de 15 años (antes no había) pero sin que esto signifique que se pierde el principio de la inmovilidad pues los ministros solo pueden ser privados de su encargo mediante el correspondiente juicio político.
2. No reelección, ninguna persona que haya sido ministro puede ser nombrada para un nuevo encargo, excepto que hubiere fungido en dicho encargo de manera provisional o interina.
3. Se suprime el límite de edad que existía de 65 años para acceder al cargo de ministro.
4. Se exige una antigüedad de 10 años como licenciado en derecho (antes se exigía una antigüedad de 5 y se utilizaba el vocablo abogado).
5. Se debe haber residido en el país dos años como mínimo antes de la designación (en el texto anterior se pedían cinco años, pero se podían reducir a seis meses si la ausencia era en servicio de la República).

6. Se han aumentado restricciones: No haber ocupado dentro de un año a su nombramiento ciertos cargos de naturaleza política (secretario de estado, subsecretario, diputado, senador).
7. No desempeñar ciertos cargos o tareas hasta dos años después de concluido su cargo (distintos cargos de elección popular, padrón abogado o integrante en despachos particulares).

Art. 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República, someter una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designar al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días.

Si el senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupara el del Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Artículo 97. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupar el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de República.

La designación de los ministros corresponde ahora al Senado, que los selecciona de las ternas que le envía el presidente de la República.

Como se observa, el régimen de los ministros ha sufrido modificaciones sensibles, que tienen por objetivo según se explica en la iniciativa y en el dictamen del Senado fortalecer y dignificar mas la figura del ministro de la corte procurando que su designación este dotada de mayor legitimidad social; para conseguirlo se ha otorgado mayor intervención al Senado en la designación de ministros, el proceso de designación es mas abierto a través de comparecencias de los candidatos, los ministros están sujetos a una movilidad generacional, se les exige también mayor antigüedad en la profesión jurídica y limitaciones mas estrictas para acceder al cargo.

4.6. FACULTADES Y LIMITACIONES DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

La facultad máxima que con estas serie de reformas adiciono a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sin duda es, el de despolitizar a nuestro Tribunal magno, desvirtuando su carácter de cementerio político, brindando la oportunidad, aun limitada, de reivindicar el honor de formar parte como el tercer elemento con que se ejerce y en que se divide el supremo poder de la federación. El constituirse en vigilante de la constitucionalidad de los actos de las diversas autoridades por medio de las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de nuestra constitución, determina la imperiosa necesidad de mantener fuera de la esfera política los nombramientos, designación y el estricto apego a criterios de cualidades técnicas, a su trayectoria profesional de los candidatos a Ministros. Sin duda la limitante mas visible de las reformas se determina aun por la notable injerencia del Poder Ejecutivo Federal en la designación de los candidatos, a pesar de que la reforma habla de una intervención directa del Senado, esta por los aspectos de naturaleza política, mas no legal se configura en un enunciado gatopardiano: de hacer como que todo cambia, para que todo quede igual.

4.7 COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Artículo 98. - La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

1. De las controversias constitucionales, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

- d) Un Estado y otro;
- e) Un estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido adoptada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contralación entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y,
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

- III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente los procedimientos establecidos en los dos párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Pare transformar la Suprema Corte en autentico Tribunal Constitucional, en el articulo 105, se le ha asignado una competencia mucho mas amplia en dos vias:

- I. Las controversias constitucionales.
- II. La declaración general de inconstitucionalidad.

Ambas reformas son de gran merito porque imprimen mayor protección a la Suprema Corte y le pueden convertir en pieza clave en asuntos fundamentales para la vida nacional. No se logro superar todavia, sin embargo la sacramental formula Otero acerca de la relatividad de las sentencias de amparo, a las que bajo ciertas condiciones debe otorgarse efectos generales ya que dichas sentencias solo benefician a los quejosos que obtienen la protección de la justicia federal, pero no a los demás que sufren el acto inconstitucional, situación que es claramente atentatoria contra la igualdad jurídica que deben disfrutar los ciudadanos.

Falta todavia por ver funcionamiento practica del nuevo sistema.

Existen algunas cuestiones que, sin embargo, mueven a reflexión. Como funcionar, en primer lugar, la nueva estructura jerárquica y disciplinaria del aparato judicial federal, dado que la vinculación de la corte con el resto de dicho aparato pasa ahora a través del Consejo de la Judicatura, en el cual el unico representante de la corte es el presidente, que debió ser acompañado por dos ministros mas en dicho órgano. Por otro lado, confiando el control constitucional a la Suprema Corte, y a los tribunales colegiados el control de la legalidad, surge el interrogante de, como se lograr la unidad y la coordinación de tan importante control entre los diversos colegiados dado que en la reforma no se previo la creación de un tribunal supremo que desempeñara el papel referido en los países en que hay corte constitucional, quizá entre nosotros hubiera sido preferible una sala central o sala superior para evitar roces con el máximo tribunal. La dispersión del control de la legalidad ha atomizado la legalidad, pues ahora se tienen 70 pequeñas cortes independientes, que lejos de conformar un Poder Judicial Fuerte lo han debilitado por las facultades que se le han restado.

Controversias constitucionales: Se ha ensanchado de manera notable la competencia de la corte en materia de controversia constitucional, ahora en el aparato primero del articulo 105, se han establecido nada menos que once hipótesis de conflictos posibles entre importantes órganos del Estado mexicano, a saber, entre

la Federación y un estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos Federales o del Distrito Federal; dos estados un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Particularmente, para los estados y los municipios que tanto necesitan defender su autonomía en un Estado tan centralizado como el nuestro, la reforma constitucional puede ser de mucha utilidad, para aquellos porque tendrán un recurso efectivo frente a la actuación exorbitante de la Federación, y para estos porque tendrán ahora una instancia del mas alto nivel para hacer valer los derechos y prerrogativas que les ha otorgado el artículo 115 constitucional; cabe solo advertir sobre los conflictos municipales, que probablemente hubiera sido mejor aplicarles un procedimiento bistrancial por razones de inmediates y de descentralización, como para evitar un factible azolvamiento de la Corte con tales conflictos, dado el elevado numero de municipios con que contamos en el país. Como quiera, mediante la renovada formula de controversia constitucional, puede afirmarse que no solo se responde a los problemas constitucionales que surgieran en la realidad cotidiana, sino también se hace de la Corte un Poder vigilante de decisiones políticas fundamentales que se tomaron hace muchos años como lo son la forma del Estado Federal y la institución municipal.

Declaración general de inconstitucionalidad. Este poderoso instrumento de control implica en esencia, que la Corte pondrá ahora declarar inconstitucional de manera general un ley aprobada por el legislador Federal o local, así como también un tratado internacional en ciertos casos. Para obtener la declaración general, es preciso ejercer la acción de inconstitucionalidad que esta concedida a los integrantes de las cámaras de Diputados y Senadores, de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se exige como requisito de procedencia el equivalente del 33% de integrantes de dichos órganos; el Procurador General de la República tiene la facultad general de enjuiciar leyes que estime contrarias a la constitución y tanto este funcionario, como el Senado pueden también combatir los tratados internacionales que estimen inconstitucionales. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad puede conducir a la declaración de invalidez de las

normas impugnadas, siempre y cuando la resolución de la Corte sea aprobada por ocho ministros cuando menos.

¿Porqué -inquirieron algunos- solo se concede la acción de inconstitucionalidad a órganos del Estado y no también a cualquier ciudadano? Para evitar el abuso.

4.8 BENEFICIOS Y LIMITACIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE ENERO DE 1985 AL PODER JUDICIAL FEDERAL.

A partir de las ideas del Dr. Maximino Carvajal Contreras, Director de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., en el foro para analizar el alcance y trascendencia de las reformas al Poder Judicial de la Federación, concentraremos la opinión expuesta por el citado Maestro:

"La reforma judicial busca fortalecer y mejorar la calidad de la justicia que se imparte, dando plena fuerza y autonomía al órgano máximo del Poder Judicial: La Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la modificación en su organización interna, su funcionamiento, su integración y su competencia.

En cuanto a los nombramientos de ministros que componen la Suprema Corte, la reforma establece un procedimiento mas riguroso, el cual fortalece y dignifica la figura del Ministro y le permite que las designaciones estén dotadas de mayor legitimidad.

Anteriormente el Ejecutivo con la finalidad que le confería la constitución en el artículo 89 fracción XVIII, designaba a su libre arbitrio a las personas que fungirían como Ministros de la Suprema Corte; designación que si bien estaba sujeta a aprobación del senado o de la Comisión Permanente, era sobre un individuo.

Este sistema, que prevalecía antes de la Reforma, adolecía de inconvenientes; entre ellos, el mas importante era la dependencia de la Suprema Corte con relación al Ejecutivo Federal en lo referente a los nombramientos de sus miembros, lo que resultaba autonomía la Supremo Tribunal frente al ejecutivo.

Con la Reforma al artículo 96 Constitucional, el Presidente ya no es quien hace la designación de los Ministros; el solamente tiene facultad de proponer al Senado, una terna, de personas como candidatos, de entre los que el Senado, previa comparecencia, escoge al que ocupar el cargo. Este procedimiento es complejo aun y cuando aparenta sencillez; ya que exige como cuestión previa que las personas propuestas comparezcan ante la Cámara de Senadores, para que en el Seno de la misma expresen sus conocimientos, experiencias y opiniones jurídicas y permitan con ello, a los miembros de la Cámara, en un periodo máximo de 30 días, examinar los requisitos formales exigidos por la Constitución, características profesionales y, en suma, allegarse todos los elementos objetivos que le permitan llevar a cabo asignación de los nombramientos; además el hecho que dará legitimidad a dichos nombramientos sera la votación de los senadores, que para ser legalmente valida requiere el quórum de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

Gracias a esta Reforma el Poder Judicial de la Federación esta dotado de mayor autonomía, la cual le permite ejercer con mayor efectividad las facultades que expresamente le confiere la Constitución; cumpliendo con su papel fundamental en la vida del País, de garantizar a todos que las acciones del Estado sean acordes a los principios constitucionales.

A la par de esta Reforma en particular se hizo necesario para fortalecer la independencia y autonomía de la Suprema Corte de Justicia, regular los impedimentos para ser propuestos como Ministro, ante el Senado.

Así pues, para ser designado Ministro se requiere no haber sido alto funcionario de la administración pública, ni haber ocupado algún cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento.

Esta reforma garantiza la independencia del Poder Judicial y la efectiva administración de justicia, al prohibir en términos inequívocos que factores de naturaleza principalmente política influyan en el nombramiento de los ministros.

La adición de la fracción VI al artículo 95 Constitucional refuerza la autonomía del Poder Judicial, reivindica la confianza en la institución al mejorar la calidad de la misma, consolidando la justicia como principio rector de la vida en la sociedad.

En virtud de la adición llevada al artículo 94 de la Constitución se crea un órgano de administración que garantiza la autonomía y eficacia de plena independencia del Poder Judicial. este es el Consejo de la Judicatura es un órgano que permite una mejor y mayor eficiencia en la actuación del Poder Judicial, como órgano puramente jurisdiccional y no administrativo. Esta redistribución de las actividades administrativas da al Pleno la Facultad de atender con mayor ahínco sus funciones jurisdiccionales, dedicando todo el tiempo a los asuntos de carácter judicial.

Para brindar mayor seguridad jurídica a la actuación del órgano, el párrafo primero del artículo 100 impone a los consejeros reunir los requisitos que se necesitan para ser designados Ministros.

Esta institución de concepción novedosa en nuestra legislación Federal recibe influencia primordialmente del derecho comparado en las legislaciones brasileña, española, venezolana; sin embargo no hay que quitar mérito a las pocas legislaciones locales que consagraron en años pasados la institución.

Es también acertada porque al establecer el consejo de la judicatura libera a los Ministros de la tarea administrativa y les permite dedicarse con profundidad y sin preocupaciones a la delicada misión que les está encomendada, lo cual, respetando la jerarquía de órgano máximo del Poder Judicial que tiene la Suprema Corte, la fortalece con una institución idónea en la que los representantes judiciales tienen mayoría y que indudablemente le será útil.

Una última reflexión: la reforma es procedente porque al fortalecer al Poder Judicial no lo hace en detrimento del Ejecutivo, ya que el presidente de la República sigue teniendo Facultades en el nombramiento de los ministros y también en el de los miembros del Consejo de la judicatura en el que cuenta con un representante.

Se que algunas personas piensan que para fortalecer al Poder Judicial, debería hacerse en detrimento de las facultades del Poder Ejecutivo, pero tal criterio ignora la tradición jurídico-política que nuestro país ha sostenido desde la Fundación del Estado Mexicano hasta nuestros días, y que conste en el

establecimiento de un Poder Ejecutivo fuerte que sea capaz de enfrentar la constante crisis en que ha vivido nuestro país durante toda su existencia"²³.

En lo referente a las limitaciones de esta reforma, creemos importante resaltar que la total independencia del Poder Judicial del Poder Ejecutivo y Legislativo o de ambos, aun continua a debate por las viciadas prácticas políticas; aunado a que solo se corresponsabiliza al Poder Legislativo en la designación de los integrantes de la Suprema Corte quienes son propuestos en ternas por parte del Poder Ejecutivo. Tal afirmación la basamos en la siguiente cavilación:

La Fracción XVIII, ahora abrogada, del artículo 89 de nuestro ordenamiento constitucional decía:

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso.

Llegando a formar parte de práctica continua que el Poder Ejecutivo Nombrase a los ministros de manera unilateral y someterá al Senado a su aprobación, pero si el Ejecutivo Federal es a su vez el Jefe del Partido Oficial en el Gobierno y el Senado esta conformado en su mayoría por correligionados del mismo partido es poco probable que rechazaran una designación de su líder Político, creando una dependencia de los ministros de la Suprema Corte, con su mentor, el presidente de la República.

Por lo que la historia de la teoría de la División de poderes es una falsa irreprochable.

A pesar de haber sido derogada tal facultad Presidencial, solo fue trasladada a otro artículo y que es el artículo 96 vigente pues el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el Senado designar al ministro de esa terna que el Presidente propone, en otras palabras a sus hombres, de los hombres del Presidente saldrá el ministro, si en los 30 días siguientes el Senado no

²³ *Máximo Carvajal Contreras. LEYES Y DERECHO AL ALCANCE DE TODOS. EL PODER EJECUTIVO Y LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL. No. 4, Vol. 1, año 1. México, Edit. Alianza. 1995. pág. 37.*

lo designa, el Presidente lo hará. Siendo el Presidente la última instancia, o en otras palabras, el es quien decide.

En caso de que rechace, el senado la terna propuesta por el Presidente, este propondrá otra terna y en caso de volver a ser rechazada por el senado, ocupara el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Ahora en los casos de faltas de un ministro por 30 días o definitivamente, el Presidente someterá al Senado a su candidato.

En caso de Licencias de los ministros que excedan de un termino de un mes las conceder el Presidente de la República con la aprobación del Senado. (Art. 99)

En caso de renuncia por un Ministro, serán sometidas primero al Ejecutivo y si este las acepta, las enviara para aprobación al Senado. (Art. 99).

Lo que demuestra el cambio de método pero la misma subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo con la rubrica del Legislativo. Por lo que es evidente que es una limitación y obstáculo para la real y necesaria independencia del Poder Judicial.

Esta practica de ministros cautivos, fue una exposición y justificación de Don Emilio Rabasa para Dictadura Constitucional de Don Porfirio Díaz, porque la Constitución de 1857, determinaba la elección de un Poder Judicial integrado por Ministros de la Suprema Corte elegidos por voluntad popular.

Concluiremos con las Palabras de Don Daniel Cosío Villegas al respecto: "A Rabasa le parecía eternamente pueril confiar al pueblo una elección sabia de magistrados; a nosotros cuarenta y cuatro años después de escuchar el consejo de Rabasa, nos parece igualmente pueril suponer que un Presidente y un Senado mexicanos elijan magistrados sabios, independientes y honrados, y mas pueril todavía nos parece que declarar viciado el cargo haga honrado e independiente a un hombre que no ha sido desde su nacimiento".²⁴

²⁴Daniel Cosío Villegas. *LA REPÚBLICA RESTAURADA*. México. Edit. Hermes, 1973, Pág. 119

CAPITULO V

CONCLUSION

OPINIONES DIVERSES ESSE (ES NECESARIO QUE HAY DIVERSES)

Tal vez para emitir una conclusión es menester contestar la siguiente pregunta ¿existe una división real del Poder Público en México?, sin duda la respuesta es simple SI. Si existe tal división del Poder Público. Mas sin embargo en el país de la eterna simulación esa división se aleja del verdadero espíritu con el cual el Barón de la Secont de Montesquieu lo ideó, el de la limitación del poder personal por medio de la ley, de Instituciones capaces de apaciguar el interés individual y frenar las ambiciones de grupo. Nuestro verdadero problema no se puede determinar por la existencia o no de la división del poder público en esta nación; el conflicto lo detectamos bajo otro matiz, ¿Existe el equilibrio real entre los tres órganos que ejercen el supremo poder de la federación?, la respuesta es corte, NO. No existe el equilibrio entre los tres órganos que ejercen el supremo Poder de la Federación.

Después de ubicar el estudio en cuestión llegamos a concebir un enunciado que calificamos de trágico, en realidad el desequilibrio de los Poderes de la Federación es una verdad tangible y objetiva. El poder reinante, en el pleno sentido de la palabra, es el de la monarquía sexenal patrimonial Democrática y Republicana implementada en la figura jurídico-político-administrativa del PODER EJECUTIVO FEDERAL. Dentro del análisis ejercido en este estudio llegamos a esta conclusión por las siguientes cavilaciones:

1. Según demostramos en este país antes de conocerse como México, Nueva España, le llamaban Tenochtitlán, estado teocrático gobernado por un ser semidiós denominado Tlaloani, el cual se encargaba de proyectar leyes, ejecutarlas, juzgarlas y de la liturgia religiosa, un ser superdotado en él cual la gracia divina le encomendaba decidir y dominar a los demás.

Hasta 1521, este régimen teocrático se vio destruido y reemplazado por otro no menos unipersonal y centralista acaecido desde el otro lado del mar Mediterráneo. La cultura hispánica se concentra esencialmente el ejercicio del poder en manos de

una sola persona, el Rey. En él como en los Tlatoanis mexicas convergen todas las funciones de Estado y siendo una colonia llamada Nueva España conquistada por el Imperio Español era preciso ejercer en las colonias un sistema similar a el practicado en la tierra madre, se llevo a cabo en un inicio con las encomiendas y después con los virreyes.

De las combinaciones surgidas entre estas culturas políticas, ante la miseria e ignorancia de las masas mestizas, en 1810 se inicia un proceso ingenuo llamado de independencia, el cual concluyo en 1821 con la proclamación de independencia hecho por Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero.

Un parto doloroso de una Nación dominada por mas de tres siglos de espada y cruz; una Nación que encerraba muchos países antípodas entre sí, con grandes abismos entre los habitantes de Texas y Nuevo México, con los de Chiapas y Yucatán. Sin industria, sin infraestructura o en plena inmovilidad económica alentada por el Imperio Español. Ante estas circunstancias era muy difícil lograr proyectar una Nación con características personales y adecuadas a la realidad de los países atrapados en México. Siendo vecinos de un país también aprovechado como los Estados Unidos de América, el cual se libero del yugo inglés se convirtió en el paradigma a seguir para los demás países con sueños de libertad encabezados por México, imitando con frenesí los principios básicos de la constitución del vecino país, intentando adaptar un sistema Democrático, Republicano y Federal a su antítesis a una Nación Centralista, monárquica, la cual por ningún motivo podía creer y profesar una teoría imposible de cumplir y mucho menos de practicar en donde los hábitos de simulación eran y son comunes entre gobernados y gobernantes. Por lo tanto, estas dos realidades opuestas se confrontan durante todo el siglo XIX, Lucas Alaman y José María Mora marcan el destino de centralistas y federales, entre conservadores y liberales entre una realidad feroz y una teoría bien intencionada. Hasta 1857 el constituyente de sepa Liberal Moderado, establece una predominancia del Poder Legislativo con tintes de una asamblea liberal jacobina, con caracteres de tortugulismo gradual y una ineficaz ejecución ante las grandes obras por hacer, ante los grandes conflictos internos, ante la brutal ignorancia y ante una tacerante miseria impregnada en la gran mayoría de la población, evito su congruencia en el pensar y hacer en los momentos aciagos de la Nación. En estas circunstancias tan adversas de un país dividido, con revueltas, alzamientos, golpes de estado (50 presidentes de 1821 a 1857 pasaron por nuestro país) fueron caldo de cultivo para la llegada y adjudicación del poder Presidencial a Don Porfirio Díaz, el cual pragmático logra gobernar con y hasta sin la

Constitución del 57, reformandola e instaurando un estilo personal configurado en dos pilares fundamentales "paz y orden" y por añaduria de progreso. Ante su ineficacia el Poder Legislativo perdió el control del país, abriendo la puerta a la dictadura porfirista.

Ante los festejos del centenario de la independencia, abertura de la reelección de octogenario gobernante, parecía haber capoteado el temporal encabezado por Francisco I Madero, pero dos meses después arranca en el Norte del país la Revolución Maderista, de sufragio efectivo no reelección, o bien el respeto a el libre albedrío de los mexicanos, el otorgarle la mayoría de edad a un pueblo cautivo, no propicio la práctica del equilibrio del poder de diferente manera, se mantuvo sin cambio.

Don Venustiano Carranza ganador de la revolución constitucionalista, se enfrenta ante varias posturas de visión de la reconstrucción del país, al final de cuentas, Don Venustiano, liberal moderado, proponía mantener casi en su totalidad los postulados defendidos en la Constitución de 1857, con la excluyente de evitar la supremacía del Poder Legislativo y bajo el influjo de las ideas de Don Emilio Rabasa constituyo la dictadura, es decir, legalizo la dictadura, proyecto un Ejecutivo Fuerte, tal vez demasiado, el cual no se viera obstaculizado por los otros dos poderes al reconstruir a la nación. Siendo estos antecedentes las bases jurídicas del Presidencialismo a la mexicana, dentro del cual se convierte en el rector de la economía, moderador de los conflictos laborales y agrarios, jefe de las fuerzas armadas, de la diplomacia, del partido de Estado, de la procuración de justicia, elector de jueces. Bajo esta perspectiva, es nula la configuración de un país Democrático en el cual los pesos y contrapesos logren frenar fidedignamente el ejercicio monolítico del poder por parte del Sr. Presidente. Sin duda la mayor revolución forjada en este país se determinaría por el simple cumplimiento de los postulados constitucionales y no ocultemos la realidad, simulando ser fervientes seguidores de la filosofía constitucional, esta practica, lamentablemente enraizada entre nosotros ha desencadenado el retraso de la movilización social, manteniendonos en el laberinto de la soledad, por lo que es necesario y de primordial interés para todos que se dignifiquen y se reivindique les instituciones del poder Judicial y Legislativo, y solo así se lograra la obtención de un equilibrio, real, del poder publico en México.

El presidente es la persona mas importante del país; es quien designa a los altos funcionarios; es quien llena de honores, pero también puede colmar de

descredito politico a una persona; puede fácilmente hacer millonaria a una persona, pues en ultimo extremo, es quien otorga las principales concesiones administrativas; y su poder es tan grande que pocos hombres se atreven a oponerse a sus mandatos.

En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tiene restricciones.

El presidente en México es quien determina en forma preponderante el estilo de vida durante su periodo. Puede darle al país un sistema con una orientación social de ayuda a grandes clases -las mas débiles-, o puede aliarse a la poderosa burguesía nacional. Puede encauzar los recursos públicos a obras de ornato o a tratar de resolver los problemas nacionales. En fin, durante seis años, mas que guiar los destinos de México, los determina. Y es mas, con el transcurso del tiempo aumentan sus poderes -facultades- constitucionales, y con los años se le permite intervenir en campos que con anterioridad a la reforma constitucional le estaban vedados.

Entre nosotros, lejos de haber caminado a un largo sendero que nos llevara de la autocracia porfiriana, centralizadora y concentradora de todo el poder politico en las manos del señor presidente, hemos avanzado en la ilegal senda del presidencialismo autocrático hasta extremos inconcebibles a estas alturas del desarrollo político mundial. En la esfera federal, muy poco podríamos hablar de una distribución equilibrada de las funciones públicas. Por el contrario, habremos de reconocer que muy pocas veces habíamos llegado al grado de despotismo, de concentración autoritaria que hoy vivimos. Pocas, muy pocas veces en nuestra asendereada historia habíamos podido contemplar el caso de un Poder Legislativo tan severamente controlado por el Ejecutivo, a través de las mayorías camorales sometidas al partido oficial, o a titulares de los órganos jurisdiccionales tan sensibles a los deseos, a las sugerencias, a las insinuaciones o a las peticiones del mismo Ejecutivo.

Parece que hoy podríamos afirmar, fuera de toda razonable duda, que el principio constitucional de división de poderes consagrados en el artículo 49 constitucional ha sido inexorablemente sustituido por un conjunto de prácticas que integran la concentración autárquica de todo el poder público en manos de una sola persona: el jefe del Poder Ejecutivo federal, quien es, al mismo tiempo, el jefe nato

del partido oficial y el verdadero elector del sucesor por el cual el pueblo habrá mansamente tenido que votar.

La fórmula aplicada en México de la concentración del poder, que constitucionalmente debía estar distribuido por lo menos en tres grandes cuerpos independientes entre sí y en tres niveles, es absolutamente incompatible con un sistema de equilibrio de poderes como el que señala nuestra Constitución.

Por otra parte, otros criterios de equilibrio en el ejercicio de los poderes del Estado se originan en la necesidad de establecer líneas paralelas y valores equivalentes entre las facultades y potestades, por una parte, y las responsabilidades por la otra. A mayor nivel en la toma de decisiones debe corresponder mayor amplitud en las responsabilidades en que se mueve. El equilibrio entre la función pública y la responsabilidad es otro dato esencial.

Sin embargo, en nuestra práctica y aún en nuestros textos constitucionales nos encontramos con que el máximo funcionario, el de más amplias y mayores facultades, es el que tiene menos responsabilidades, es quien, por así decirlo, está cubierto con el más grueso manto de impunidad. El presidente de la República puede violar y desconocer la Constitución, puede transgredir los derechos de los ciudadanos o ignorarlos, puede invadir la esfera de competencia de las entidades federativas o la libertad de los municipios, sin que de ello le resulte una responsabilidad, claramente exigible, en nuestro actual sistema.

De esa manera, la inconstitucional concentración del poder estatal en manos del jefe del Poder Ejecutivo federal y la impunidad con que está protegido son dos notas que impiden la posibilidad de realizar un verdadero equilibrio de poderes.

No es necesaria una detallada investigación para poner en relieve la impunidad que la Constitución otorga al presidente de la República, o sea, al jefe del Poder Ejecutivo federal.

Basta recordar que, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución, el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. La imputabilidad de que goza ese funcionario, por los demás delitos que pudiera cometer, es la pesada capa protectora de la actividad presidencial, aunque ella entre al campo de lo delictivo. Aunque esa inimputabilidad es sólo temporal (el tiempo del

encargo) es suficientemente cobertora para librar al presidente de cualquier investigación, o ejercicio de acción penal o condena, aún después de la conclusión de su término.

Ese capítulo de la impunidad presidencial se complementa con la enumeración de los servicios públicos que pueden ser sujetos del juicio político establecido en el actual artículo 110 de nuestra Constitución, en el cual no figura el presidente de la República, lo que nos lleva a la conclusión de que este funcionario, el de más alta autoridad y mayor responsabilidad políticas, no está sujeto a ese juicio.

Además, el artículo 111 establece el requisito previo de los procedimientos penales contra los altos funcionarios de la Federación, que consiste en la decisión de la mayoría de votos de la Cámara de Diputados, sin que la decisión negativa de tal cámara libere al inculcado, pues éste quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Pero tratándose del presidente, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, en términos del artículo 110. A este respecto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable (párrafo tercero del artículo 111). De esa manera, el presidente queda sujeto, para determinar sus responsabilidades penales, al tribunal especial en que se constituye la Cámara de Senadores, con abierta transgresión de las normas del artículo 20 constitucional.

Parecería absolutamente necesario, para lograr un sistema de equilibrio de poderes:

- a) Respetar plenamente el principio de división de poderes, establecido en el artículo 39 de nuestra Carta Magna.
- b) Otorgar plena vigencia al régimen de una república representativa, federal y democrática, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución.
- c) Dar vigencia cabal al sistema de municipio libre, consagrado en el artículo 115 de la misma Constitución.

Pero para lograr un auténtico equilibrio entre los poderes que integran el Estado mexicano, sería muy conveniente establecer algunas modificaciones y

acclaraciones al texto de nuestra Constitución. Sin que la proposición que a continuación se presenta tenga pretensiones de plenitud, algunas ideas podrían ayudar a la realización o vigencia de nuestros principios constitucionales en materia de equilibrio en la distribución y ejercicio de los poderes del Estado mexicano, fijando algunas de las limitaciones que convendrían imponer al omnímoto poder presidencial y ampliando el área de las responsabilidades exigibles al jefe del Poder Ejecutivo, tanto en el sector político como en los campos de las responsabilidades penales y en el de las culpas o faltas en el campo propio de la Administración Pública, en todos los casos con sus correspondientes consecuencias patrimoniales.

Pero antes de entrar -aun cuando sólo sea brevemente- al universo de las posibles reformas constitucionales, me parece indispensable reiterar lo que repetidamente he sostenido en el sentido de que el problema fundamental de nuestro ordenamiento jurídico no reside en los defectos, fallas o lagunas de nuestras leyes, sino en el incumplimiento de ellas en que incurrn muchos de los servidores públicos y, por supuesto, también un gran número de ciudadanos.

Por ello, me permito insistir en que si bien nuestra Constitución y nuestras leyes son susceptibles de perfeccionamiento, la tarea primordial, antes que corregirlas o modificarlas, es cumplirlas.

Acostumbrados estamos ya a la sistemática violación del principio constitucional de la plena autonomía de que debieran disfrutar los órganos legislativos en el cumplimiento de sus funciones. Mediante el control de las mayorías parlamentarias, tanto en el nivel federal como en el de las legislaturas locales, que se obtiene mediante el funcionamiento del partido de Estado, cuyo jefe es el presidente, casi resulta una supervivencia de la democracia periclita pensar en poderes legislativos con una real autonomía frente al todopoderoso jefe del Poder Ejecutivo federal.

Ese control mayoritario de los poderes legislativos de hoy está investido el presidente le da también el control llamado Constituyente Permanente y, por ende, pone en sus imperiales manos la posibilidad de introducir las reformas constitucionales que le vengan en gana, sin considerar en que medida rompan con el resto de nuestros principios constitucionales, con las demás normas jurídicas y con nuestras tradiciones históricas de mayor significación social.

Por otra parte, esa facultad presidencial de enmendar la Constitución a su capricho, con la complicidad de sus secuaces que integran las mayorías parlamentarias, encuentra su punto de arranque en una interpretación a todas luces antijurídica e ilógica de una de las facultades que la Constitución concede al presidente de la República, en materia de creación de legislación federal.

El artículo 71, fracción I, de la Constitución concede al presidente de la República la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Pero ni ese precepto ni otro alguno de la Carta Magna otorgan a tal funcionario la potestad de proponer reformas a la Constitución. Indebidamente, se ha considerado que esa facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso comprende la de proponer reformas constitucionales, olvidando cuatro aspectos fundamentales: iniciador universal de todas las leyes y derechos que tengan vigencia en toda la República o en parte de ella.

1. El procedimiento para la expedición de leyes federales es distinto del establecido para adoptar reformas constitucionales; los órganos competentes para aquella expedición son evidentemente distintos de los autorizados para aprobar reformas constitucionales, y el nivel de las normas contenidas en la Constitución es el supremo en la jerarquía normativa y, por tanto, las leyes ordinarias tienen un nivel subordinado inferior. Creo que nadie, con un mínimo de información jurídica, se atrevería a sostener, dadas estas diferencias sustanciales, que la función de iniciativa legislativa es igual o comprende la función de promover reformas constitucionales. Sin embargo, una interpretación obtusamente presidencialista y notoriamente antijurídica ha incluido la potestad de promover reformas constitucionales en la facultad presidencial de promover iniciativas de leyes o acuerdos federales.
2. Con el mismo criterio extensivo de la facultad presidencial de iniciar leyes o decretos, pronto podremos contemplar que esa facultad no sólo se refiere a normas federales, sino que, dado el carácter de jefe de la Nación que tiene el presidente, esa facultad de iniciativa legislativa debe entenderse aplicable a la función legislativa y de esa manera, incongruente con la concentración presidencialista del poder, podríamos designar que el presidente, además de sus múltiples potestades, tiene la de iniciador universal de todas las leyes y derechos que tengan vigencia en toda la República o en una parte de ella.

3. Otro aspecto que pasa por alto esa interpretación presidencialista del artículo 71, fracción I, de la Constitución es que resulta obviamente incompatible la función de promotor de reformas constitucionales con la de guardián de la propia Constitución, que como primera obligación elevada a protesta de rango constitucional, asume el presidente, en los términos del artículo 87 de la Carta Magna. ¿Cómo jurídica y lógicamente puede exigirse el cumplimiento de su protesta al presidente, si al mismo tiempo se le faculta para promover la reforma constitucional? Salta a la vista que esa interpretación del artículo 71, fracción I, priva a las normas constitucionales de su carácter de supremas de la jerarquía normativa y de obligatorias para todos, incluido el presidente. Si éste tiene la facultad de promover la modificación constitucional ante un Congreso Constituyente Permanente, sometido al propio presidente, salta a la vista la no obligatoriedad de la norma constitucional frente a la voluntad presidencial.

4. Tal vez convenga agregar que las iniciativas presidenciales en el campo legislativo jamás deben recaer sobre materias que la propia Constitución considera de la esfera de competencia prohibida y exclusiva del Poder Legislativo, como es el caso de las figuras delictivas cuya determinación solo puede hacerse por ley -en el caso de establecimiento de impuestos o en el de creación, de secretarías y departamentos de Estado-, pues en todos estos casos la intervención del Ejecutivo en la función legislativa entraña la invasión de campos constitucionalmente reservados, en forma exclusiva, al Poder Legislativo.

Por todas estas razones considero que para evitar las interpretaciones maliciosamente extensivas, en beneficio del presidencialismo y en desdoro del necesario equilibrio de poderes, podría adicionarse el artículo 71, fracción I, del actual texto constitucional en la siguiente forma:

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

- I. Al presidente de la República, siempre y cuando las iniciativas no entrañen reformas constitucionales o invaden materias cuya legislación está reservada al Poder Legislativo, como el establecimiento de impuestos, o las Secretarías o departamentos de Estado o de organismos descentralizados de Estado.

Además, se debe sustituir el párrafo segundo, estableciendo que todas las iniciativas válidamente presentadas se sujetará, a los trámites que determine el

reglamento de debates aprobado por la Cámara correspondiente, pues no existe razón válida para que las iniciativas legislativas provenientes del presidente cubran los trámites que señale el reglamento de debates, como se dispone actualmente.

II. Imparcialidad de los procesos electorales federales

Si aceptáramos la versión salinista del artículo 40 de la Constitución, nos encontraríamos con dos grandes características que adulteran la naturaleza y la imparcialidad de los procesos electorales. Una de ellas es que, según esa versión, profundamente antidemocrática, la organización de las elecciones federales es una función estatal, que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Es evidente que debe quedar constitucionalmente establecido que la función electoral es inherente a la soberanía cuyo titular inamovible es el pueblo, de acuerdo con el artículo 39 de la Carta Magna. Por lo tanto, a los órganos electorales autónomos (y no a los poderes Legislativo y Ejecutivo) les tocará organizar el ejercicio de esa función popular, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

Aunque el propio artículo 41 habla de un organismo público que será autoridad en la materia -el Instituto Federal Electoral, a quien el Cofipe califica como depositario de la autoridad electoral-, ese organismo carece de autonomía frente al Poder Ejecutivo, ya que el titular de éste designa a la mayoría de los miembros del Consejo General y al presidente de dicho Consejo, que habrá de ser indefectiblemente el secretario de Gobernación, cuyo nombramiento y remoción depende de la voluntad del presidente de la República y al cual, como órgano subordinado directo del presidente, debe proponer el director general. La integración del IFE, la composición de sus órganos directivos y la multitud de facultades que se le atribuyen lo constituyen en un instrumento para que el presidente de la República no sólo seleccione a su sucesor, mediante la designación del candidato del partido de Estado, sino para que controle y dirija todo el proceso electoral, privando a éste de imparcialidad y, por lo mismo, de credibilidad.

Por estas razones se propone un estudio cuidadoso del artículo 41 constitucional y su reforma para hacer expresa declaración de que la función electoral es una facultad inherente a la soberanía nacional, y que la tarea de organizar y controlar el ejercicio del voto ciudadano la llevará a cabo un organismo

público autónomo, independiente de los tres poderes, que será integrado en la forma que determine la ley, pero que el presidente del Consejo Nacional y el director general y sus respectivos suplentes de dicho organismo serán electos cada seis años, en el proceso electoral de diputados y senadores que no coincida con la elección de presidente de la República, en la inteligencia de que esos dos funcionarios electorales no podrán ser designados, durante el desempeño de sus cargos, para ningún puesto en cualquiera de los poderes de la Unión o del Departamento del Distrito Federal.

Esta formula tendría la ventaja de dar investidura de elección popular a los dos principales funcionarios electorales, apartándolos de su vinculación con el Poder Ejecutivo y dando así una base sólida para su actuación imparcial, sin necesidad de otro periodo electora, pues se aprovecharía sexenalmente el de designación de diputados y senadores.

Este podría ser un paso muy importante para llegar a la creación y regulación de un cuarto poder, el Poder Electoral, totalmente independiente en su actuación de los otros tres poderes.

Como ya se ha expresado, a la mayor capacidad para decidir y para actuar debe corresponder un mayor grado de responsabilidades. Por ello, convendría modificar la fracción II del artículo de la Constitución con un texto como el siguiente:

El presidente de la República será también responsable por los actos u omisiones ilícitos en que incurra durante el desempeño de su encargo y con motivo de él. Su responsabilidad se determinará en los términos de esta Constitución, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Así mismo, convendría incluir en la enumeración de los funcionarios sujetos al juicio político al presidente de la República, pues resulta jurídicamente inconcebible que el principal actor y responsable político del país quede liberado del juicio señalado en el artículo 110 de nuestra Carta Magna.

Ademas, convendría establecer que, al término de su encargo, quedará sujeto a un "Juicio de residencia presidencial", para hacer frente al cual el presidente deberá residir en México por lo menos un año después de la conclusión de su mandato, periodo durante el cual se concederá acción pública a todos los

ciudadanos para denunciar las irregularidades legales en que haya incurrido el presidente durante su desempeño.

Sería muy recomendable establecer entre las responsabilidades presidenciales que pudieran dirimirse en el juicio político, como en el juicio de residencia, las siguientes:

- a) Violaciones a los mandamientos constitucionales, contrariando la protesta formal formulada en acatamiento del artículo 87 constitucional.
- b) Violaciones al principio de separación de poderes establecidos en el artículo 49 de la Constitución.
- c) Invasión de las potestades que la Constitución y sus leyes reglamentarias establecen en favor de las entidades federativas o de los municipios.
- d) Celebración de tratados internacionales que no respeten los principios normativos de derecho internacional, enumerados en la fracción X del artículo 89 de la Constitución.

La Constitución de 1917 se base en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, a saber: 1) el principio de colaboración y 2) la nación de funciones formales y materiales.

Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida.

El segundo principio nos indica que 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, administrativas, legislativas y jurisdiccionales.

El sistema de coordinación de las facultades interdisciplinarias al cual hace referencia el texto constitucional se puede resumir en los siguientes términos:

I. Ejecutivo - legislativo:

1. La suspensión de garantías individuales la decreta el presidente de la república de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del congreso de la unión. (Artículo 29).
2. La cámara de diputados, anualmente, revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (artículo 74 - IV).
3. El presidente de la república resuelve, cuando las cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones (artículo 66).
4. Cuando las cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el presidente decide, eligiendo una resolución de las propuestas por las cámaras (artículo 68).
5. El presidente de la república asiste a la apertura de sesiones del congreso y presente un informe escrito del estado general de la administración pública (artículo 69).
6. El presidente de la república es competente para iniciar leyes o decretos (artículo 71-I).
7. El ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (artículo 72, a).
8. El presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (artículo 72, c).

Facultades del congreso de la unión, que materialmente no son función legislativa:

9. La admisión de nuevos Estados y la creación de nuevos Estados dentro de los límites de existentes (artículo 73-I Y III).
10. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados (artículos 73-IV).
11. Para cambiar la residencia de los poderes federales (artículo 73-V).

12. Establecer, organizar y sostener toda una organización educativa (artículo 73-XXV).
13. Conceder licencia al presente. Nombrar en caso de ausencia o renuncia del presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia artículo (73-XXVI y XXVII).
14. Vigilar el funcionamiento y nombramientos del personal de la contaduría mayor (artículo 74-II Y III).
15. Aprobar o no aprobar los nombramientos de los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal (artículo 74 - VI).
16. Aprobar los tratados internacionales, los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada, fuerza aérea y hacienda (artículo 76-I y II).
17. Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras -que exceda de un mes- en puertos del país (artículo 76-III).
18. Dar su consentimiento en algunas circunstancias, para que el presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (artículo 76 - IV).
19. Declarada la desaparición de poderes en una entidad federativa, nombrarle gobernador, a propuesta en terna del presidente (artículo 76-V).
20. Otorgar o no otorgar su aprobación a los nombramientos de ministros de la suprema corte de justicia, y las licencias o renunciaciones de los mencionados funcionarios (artículo 76 -VIII).
21. El artículo 77 concede a cada cámara funciones de tramite administrativo.
22. El presidente puede proponer a la comisión permanente convocar a una de las cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (artículo 79-IV).

Facultades legislativas del ejecutivo:

23. Los supuestos del artículo 29.
24. La realización de los tratados internacionales (artículo 76-I).
25. La facultad reglamentaria (artículo 89 - I).
26. En los casos previstos sobre salubridad general (artículo 73, XVI).
27. El congreso puede facultar al ejecutivo para regular las tarifas de exportación e importación, crear otras y las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (artículo 131, 2º párrafo).
28. Los secretarios de estado y los jefes de los departamentos administrativos rendirán cuenta al congreso de la situación que guardan sus respectivas dependencias. Cualquiera de las cámaras puede citar a esos funcionarios, así como a los directores y administradores descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, en ciertos casos, para obtener informes (artículo 93).

II. Legislativo - Judicial:

1. Las cámaras resuelven, en última instancia, las dudas que existieren en la calificación de credenciales de sus miembros (artículo 60).
2. Conceder amnistías (artículo 73-XXII).
3. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y resolver si presenta o no acusación a la cámara de senadores. Asimismo resolver si desafuera o no (artículo 74-V).
4. Resolver las cuestiones políticas, llenando ciertos requisitos, que surjan entre los poderes de un Estado, (artículo 76-VI).
5. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios (artículo 76-VII).

III. Judicial - Ejecutivo:

1. La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniendolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial (artículo 16), párrafo primero.
2. La autoridad administrativa castiga las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, e impone sanciones dentro de los márgenes que la ley le señale (artículo 21), párrafo primero.
3. Las acciones que corresponden a la nación, por las disposiciones del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajenación las aguas o tierras de que se trate (artículo 27 VI), párrafo primero.
4. Facilitar al poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 89-XII).
5. Conceder indultos (artículo 89 -XII).
6. La suprema corte designa a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito (artículo 97), párrafo primero.
7. La suprema corte nombra y remueve a su personal administrativo (artículo 97), 4º párrafo.
8. El procurador general de la república o el agente que señale sera parte en los juicios de amparo 8 (artículo 107-XV).

Un país que se encamina a una transición pacífica hacia la Democracia real, no puede permitirse el lujo de mantener el desagradable papel de simulador perene. La lucha por dignificar a las instituciones esta por iniciarse, el primer paso se consolida por el reconocimiento de la existencia entre nosotros de la República simulada, en una división del ejercicio del poder público fingido. Un poder Ejecutivo Federal predominante y hasta monárquico del cual debemos combatir por el pleno cumplimiento de la Ley Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª ed. Mexico. Editorial. Porrúa S.A. de C.V. 1994, 1068 p.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Mexico. Editorial U.N.A.M. 1982, 315 p.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Leyes y Derechos al alcance de todos. No. 4, Vol. 1, año 1, Mexico, Editorial Alianza, 1995. 46 p.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Mexico. Editorial U.N.A.M.. 1985. 358 p.

COSÍO, Villegas Daniel, La República Restaurada, México, Editorial. Hermes, 1973. 1040 p.

KRAUZE, Enrique. Por una Democracia sin adjetivos. Mexico. Editorial. Siglo XXI. 1979. 342 p.

MONTESQUIEU, Carlos. El Espíritu de las Leyes. Mexico, Editorial. Porrúa S.A. de C.V. 1972, 167 p.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. 12ª ed. México, Editorial. Porrúa S.A. de C.V. 1993, pp. 590.

RABASA, Emilio O, Mexicano: Esta es tu Constitución. 9ª ed. México. Miguel Ángel Porrúa, 1994, 400 p.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional. 13ª ed. México. Editorial. Porrúa S.A de C.V, 1978, 559 p.

VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. México, Editorial. Porrúa S.A. de C.V. 1995, 437 p.

XIRAU, Ramón. Introducción a la Historia de la Filosofía. Décima edición. México. Editorial. U.N.A.M. 1987, 501 p.

LEYES Y JURISPRUDENCIA

Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial Alco S.A. 1994, 151 p.

Ley Organica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial E. Penagos S.A. de C.V. 1994. 159 P.

Ley Organica de la Administracion Publica Federal. México. Editorial Delma S.A. de C.V. 1994. 567 P.