

175  
209



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

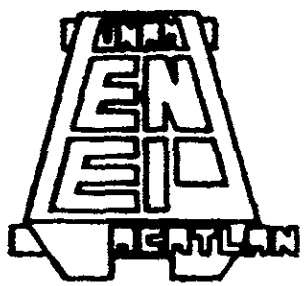
## "FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCION FEDERAL".

TRABAJO RECEPCIONAL ~~BAJO~~ LA  
OPCION DE TITULACION  
SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
LAURA LIRA URDIANA

1988  
1988  
1988

008823

ASESOR: LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2610.26



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.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la vida y estar a mi lado.

A mi madre Olga, por haberme encaminado desde mi infancia hacia el estudio y superación, motivándome cada día por seguir siempre hacia adelante.

A mi padre José, porque me ha apoyado e impulsado durante mi vida.

A mis hermanas Paty y Claudia, y a mi hermano Omar, por su compañía y cariño.

A mi abuelita Elvi, porque con su cariño me inspira cada vez más.

A mi tío David, porque a pesar de su lejanía, se que siempre ha estado ahí.

A Mary Tere, por su amistad y su apoyo para la terminación de este trabajo en un momento difícil .

A mis amigas Erika y Blanca, así como a Guillermo, por haberlo compartido todo desde hace una década.

A todos aquellos profesores que desde mis primeros estudios me han formado, y que ahora, son parte de esta, mi primer meta académica.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales - Acatlán, por acogerme.

A la Fundación Miguel Estrada Iturbide, A.C., por que en la investigación legislativa he enriquecido mi vida profesional, confirmando el camino por donde quiero ir.

Al Lic. Luciano Aguirre Gómez, por su colaboración profesional en la realización del presente trabajo.

A todas aquellas personas que a lo largo de mi vida, me han acompañado y han compartido conmigo alegrías y tristezas.

Gracias.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	vi
---------------------	----

## **CAPITULO I. LA DIVISIÓN DE PODERES**

A. Antecedentes de la Teoría de la División de Poderes	1
1. Aristóteles	1
2. John Locke	3
3. Montesquieu	6
B. La División de Poderes en los Estados Modernos	9
C. Relaciones entre Poderes de los Estados	17
1. Sistema Parlamentario	18
2. Sistema Presidencial	22

## **CAPITULO II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO A TRAVÉS DE SUS TEXTOS CONSTITUCIONALES**

A. La Constitución de Apatzingán de 1814	25
B. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	30
C. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	35
D. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	39
E. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	46
F. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857	51
G. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	57

**CAPITULO III. FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO Y DEL PODER EJECUTIVO**

A. Integración y funcionamiento del Poder Legislativo	63
B. Clasificación de las facultades del Congreso de la Unión	68
1. Desde el punto de vista de actuar de las Cámaras	68
2. Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos	70
C. Facultades del Poder Legislativo	72
D. Organización del Poder Ejecutivo	80
E. Facultades del Poder Ejecutivo	81

**CAPITULO IV. PROPUESTAS DE LOS PRINCIPALES ACTORES POLÍTICOS NACIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

A. Partido Acción Nacional	86
1. Iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la Unión	86
2. Plataforma Legislativa 1997-2000 "Por el México que todos queremos ver"	110
B. Partido de la Revolución Democrática	110
1. Iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la Unión	110
2. Plataforma Electoral 1997	111
C. Partido Revolucionario Institucional	114
1. Plataforma Electoral 1997-2000	114
<b>CONCLUSIONES</b>	117
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	124

## INTRODUCCIÓN

Actualmente existe una opinión generalizada entre juristas, politólogos y legisladores respecto al fortalecimiento del Poder Legislativo, en el sentido de lograr un mayor equilibrio entre éste y el Poder Ejecutivo.

Las instituciones son creadas en las Constituciones, éstas son los marcos bajo los cuales se establecen las reglas concernientes a la formación del gobierno, por lo que debemos realizar una reforma constitucional para fortalecer el Poder Legislativo; es decir, darle mayor fuerza al Congreso de la Unión confiriéndole mayores facultades o modificando las que posee.

La democracia exige la separación de poderes, no como una forma de obtener sólo una división funcional de competencias, sino para garantizar el control o autocontrol del poder, evitando desbordes y asegurando el imperio de la ley y la libertad de los individuos.

En este sentido la presente investigación tiene como objetivo, proponer el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal, a efecto de que cumpla con mayor eficacia sus funciones, estableciendo un verdadero sistema de pesos y contrapesos en relación con el Poder Ejecutivo. Por todo lo anterior se ha estructurado la siguiente forma de análisis:

En el capítulo I, se estudia la teoría clásica de la división de poderes, tal como fue concebida remotamente por el estagirita Aristóteles, posteriormente se abordará la postura de John Locke, hasta su perfeccionamiento con Montesquieu con su fórmula de pesos y contrapesos, en el sentido de un apasionado alegato en defensa de la libertad. Asimismo se consideran los postulados de los teóricos modernos del constitucionalismo, en los que se ha advertido la tendencia a atenuar la separación de poderes, para obtener regímenes donde existe mayor flexibilidad, admitiéndose la colaboración de poderes que implica: su división, su colaboración y dependencia orgánica. La dinámica de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, se da de acuerdo a dos formas de gobierno: presidencial y parlamentaria, tópicos que serán abordados.

En el capítulo II, se puede observar que en todas las Constituciones Mexicanas, desde la Constitución de Apatzingán considerada ésta como la primera Constitución elaborada en la lucha por lograr una Nación libre, hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los diversos constituyentes originarios: como diría el ilustre moreliano Tena Ramírez, han plasmado en estas Leyes Fundamentales, el principio de la división de poderes.

En el capítulo III, se enuncian las facultades que la Constitución vigente otorga al Poder Legislativo depositado en el Congreso de la Unión, así como las facultades del Poder Ejecutivo, esto con el objeto de que se

observen las facultades del Legislativo como un Poder de la Unión, como un órgano de control del Poder Ejecutivo.

Por último, el capítulo IV contempla la propuestas concretas que a través de iniciativas de ley y de sus plataformas políticas, los principales actores políticos nacionales han realizado para el fortalecimiento del Poder Legislativo.

En las conclusiones se retoman las propuestas de los partidos políticos, consideradas las más importantes para la viabilidad y eficacia de las funciones del Congreso de la Unión.



# CAPITULO I.

## LA DIVISIÓN DE PODERES

### **A. Antecedentes de la Teoría de la División de Poderes**

La teoría de la división de poderes tiene antecedentes desde Aristóteles, pero es hasta el siglo XVIII con las ideas de Montesquieu cuando esta teoría alcanzó su más acabada expresión ideológica, al grado de considerar la división de poderes como uno de los dos elementos imprescindibles en la organización del Estado: los revolucionarios franceses afirmaron en el artículo 16 de la Declaración de 1789, que "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

#### **1. Aristóteles**

"Nació en Estagirá, Macedonia, en 384 a.C. Falleció en Calos, en agosto del 322 a.C. Asistió, como discípulo, a la Academia de Platón, donde pronto descolló por su genio filosófico. Fue llamado por el rey Filipo de Macedonia, en 342 a. C. para que sirviera como maestro de Alejandro, futuro rey. Autor de numerosas obras filosóficas, incursionó por el campo de las ideas políticas, con sentido empírico y realista, por

lo que se considera el creador del método experimental en estas materias. Escribió *La Política*, *Las Leyes*, *Ética a Nicómano* y otras.”<sup>1</sup>

Es en su obra *La Política* donde Aristóteles sostuvo que: “ todo régimen tiene tres elementos, y el legislador concienzudo debe considerar acerca de ellos lo que conviene a la república. Si estos elementos están en regla lo estará también el régimen, y los regímenes diferirán unos de otros según las diferencias que presente en ellos cada uno de estos elementos. De estos tres elementos, una cuestión se refiere a cuál es el que delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda, a las magistraturas (esto es, cuáles deben ser y sobre qué asuntos deben tener autoridad y cómo debe verificarse su nombramiento), y la tercera, a la administración de justicia. El elemento deliberativo tiene autoridad sobre la guerra y la paz, las alianzas y su disolución, la pena de muerte, de destierro y de confiscación, el nombramiento de las magistraturas y la rendición de cuentas. Forzosamente todas estas decisiones se encomiendan a todos los ciudadanos, todas ellas a algunos (a una magistratura, o a varias, o unas a determinadas magistraturas y otras a magistraturas diferentes), o unas a todos los ciudadanos y otras a algunos (libro VI, cap. 14).”<sup>2</sup>

Los doctrinarios coinciden en señalar que desde el punto de vista clásico, Aristóteles se concreta a hablar de la diversidad de órganos así como de la clasificación y diferenciación de funciones de estos mismos,

---

<sup>1</sup> MORENO, Daniel. *Clásicos de la Ciencia Política*. p. 25.

<sup>2</sup> Aristóteles. cit. pos. Elisur Arteaga. *Derecho Constitucional Tomo I*. p. 33

lo que hace parecer que ésta división obedecía exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, una mera división del trabajo, por lo que se considera que la doctrina de la división de poderes no se remonta hasta él.

## 2. John Locke

Nació en Wrinton, Inglaterra, en el año de 1632. En 1658 obtuvo el grado de master en la Christchurch. En 1666, conoce a Lord Ashley que más tarde fue Conde Shaftesbury y para 1667 ocupa el cargo de secretario particular de éste. Posteriormente es nombrado Secretario del Ministerio de Comercio y cuando en 1672 preside el gobierno Shaftesbury, volvió a ocupar nuevamente ese puesto; cayendo por segunda vez ese gobierno, Locke se destierra a Holanda. Para 1688-89 estalla la Revolución de Inglaterra y él es teórico de ella al lado de los partidarios del parlamento, al triunfo de ésta retorna a Londres. En 1690 aparece en forma anónima, su *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Continúa escribiendo otras obras, falleciendo en 1794.

A partir de Locke la división del trabajo como fundamento para fraccionar el poder público, ocupa un lugar secundario. “Y entonces surge como una razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser; y siéndolo continua hasta la fecha, la principal limitación

interna del poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.”<sup>3</sup>

Según Locke, “para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia llegar a tener un interés distinto al resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.”<sup>4</sup>

Asimismo en relación a la separación de las funciones públicas señala John Locke: “... La primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de la naturaleza que aún al poder legislativo debe gobernar. La autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos, mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos.”<sup>5</sup>

Para Locke, tres son los poderes: el Legislativo, que dicta las normas generales; el Ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución y el

---

<sup>3</sup> TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p 374.

<sup>4</sup> John Locke. cit. pos. Felipe Tena. op. cit. p. 212

<sup>5</sup> John Locke. cit. pos. Enrique Sánchez Derecho Constitucional Mexicano. p. 367.

Federativo, que es encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Sin embargo de estos tres poderes, los dos últimos pertenecen al Rey y el Legislativo al “Rey en parlamento”, según la tradición inglesa.

Enrique Sánchez Bringas asevera: “Locke distingue con claridad las funciones de la potestad pública que se refieren a la expedición de las leyes, a la función del gobierno y a la impartición de justicia. Sin embargo, sólo reconoce dos poderes: el legislativo que reside en el rey en parlamento y el poder ejecutivo depositado en el rey; este poder le permite al monarca hacer la guerra y concertar la paz, hacer alianzas y enviar y recibir embajadas.

La función judicial no es reconocida por Locke como propia de un poder sino como actividad implícita en el poder ejecutivo, no obstante que el monarca no la realiza porque se encuentra a cargo de los jueces. Locke atribuyó al monarca, la facultad de la prerrogativa que lo facultaba para actuar discrecionalmente con el objeto de alcanzar el bien común; en el ejercicio de esta atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o pasar sobre ella.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> IBIDEM. p. 367.

### 3. Montesquieu

Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, nació en Francia en 1689. Realizó la carrera jurídica; nombrándosele muy joven consejero y adquirió por compra, según se usaba en la época, un cargo en el Parlamento de Guyena, del que llegó a ser presidente. Renunció a éste último para dedicarse a sus estudios preferidos.

Preocupado por las condiciones políticas de Francia y la mayor parte de Europa, publicó sus *Cartas Persas*, su éxito fue notable y se le abrieron las puertas de diversas instituciones culturales, ingresando a la Academia Francesa de 1728.

Dedicó varios años a viajar por Europa y en 1734 en Francia escribió *Las consideraciones sobre las causas de la grandeza de los romanos y de su decadencia*. Sin embargo, la obra que le asegura fama permanente es *Del Espíritu de las Leyes*. Montesquieu escribió otros libros; y fallece en el año de 1755.

La forma clásica en la que se ha expuesto la doctrina de la separación de poderes, corresponde a Montesquieu, en la fórmula de pesos y contrapesos, en el sentido de un apasionado alegato en defensa de la libertad.

Montesquieu señalaba que para que no pudiera abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder. La limitación del poder público, mediante su división es para este teórico garantía de la libertad individual, ya que “Cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo...; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.”<sup>7</sup>

“Montesquieu afirmó la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. El primero hace las leyes; el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.”<sup>8</sup>

Diversos constitucionalistas afirman que es Montesquieu, quien perfecciona la teoría de la división de poderes, en virtud de que a diferencia de John Locke, distinguió la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes.

“ Montesquieu reunió en un solo grupo de funciones las relaciones exteriores y las que miran a la seguridad interior. Respetó la función

---

<sup>7</sup> Montesquieu, cit. pos. Felipe Tena. op. cit. p. 213

<sup>8</sup> SÁNCHEZ, op. cit. p. 368.

legislativa, tal como Locke la habría explicado, aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era peculiaridad del sistema inglés.

Después de distinguir las tres clases de funciones, Montesquieu las confirió a otros tantos órganos, con la finalidad de impedir el abuso del poder, y así surgió la clásica división tripartita.”<sup>9</sup>

“Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que el consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderara un sólo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo.”<sup>10</sup>

“En síntesis, el rasgo esencial de esta doctrina consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes: es decir, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes. Y ésta fue la interpretación que dieron a dicha doctrina las constituciones

---

<sup>9</sup> TENA. op. cit. p. 215.

<sup>10</sup> LANZ, Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. p. 102



promulgadas a fines del siglo XVIII, especialmente la de los Estados Unidos, que fue la primera en fecha y en categoría, las cuales se abstuvieron sistemáticamente de organizar la colaboración y la asociación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, excluyendo casi por completo toda clase de relaciones entre ellos por lo menos las que tendrían a establecer una cooperación unitaria.”<sup>11</sup>

## **B. La División de Poderes en los Estados Modernos**

Constitutionalistas como Elisur Arteaga Nava, Lanz Duret, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela y Sánchez Bringas, entre otros señalan que los teóricos modernos del constitucionalismo consideran que la idea de la división del poder ya ha sido superada, advirtiéndose en ellos la tendencia a atenuar la separación de poderes, además que dentro de las constituciones contemporáneas esa doctrina, ha sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones.

Karl Loewenstein menciona que el principio de la separación de poderes pertenece al bagaje estándar del estudio constitucional, incluso las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial mantienen firme el principio, sin tener en cuenta que ha sido superado y se encuentra alejado de la realidad en el siglo XX. En el parlamentarismo, el Poder Legislativo y el Ejecutivo no están

---

<sup>11</sup> IBIDEM. pp. 102-103.

separados ni personal ni funcionalmente, los miembros del gobierno son miembros del parlamento; es pues una integración de estos dos poderes. Loewenstein observa que la actitud conservadora de estas constituciones se debe no sólo al hecho de que dogmas arraigados no pueden ser fácilmente descartados, sino además a las dificultades casi insuperables de formular la nueva conformación del poder en el texto constitucional.<sup>12</sup>

Asimismo considera Loewenstein que la división de poderes, no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder público, ya que en realidad es la *“distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado”*. Para éste autor el concepto de “poderes” debe ser entendido de una manera meramente figurativa, por lo que prefiere la expresión “separación de funciones” a la de “separación de poderes”.

En el mismo sentido a Lanz Duret le parece definitivo el comentario de Carré Malberg:

“Desde el punto de vista teórico, la separación de poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del poder. En efecto el poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esa voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende

---

<sup>12</sup> Karl Loewenstein. cit pos. Elisur Arteaga. op. cit. p 36

2) Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas. Existen excepciones y temperamentos. Las excepciones consisten en facultar a un órgano para realizar una propia de otro. Los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una función.

3) No todas las funciones que se desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente.

Afirma Sánchez Bringas que estas consideraciones permiten afirmar que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas.

Sobre este tópico, expresa Kelsen lo siguiente:

“... El concepto de la separación de poderes designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones... es imposible asignar en forma tan exclusiva la creación del Derecho a un órgano y la aplicación (ejecución) del mismo a otro, que ninguno de los dos pueda cumplir simultáneamente ambas

funciones. Difícilmente es posible, y en todo caso nunca es deseable, reservar incluso la legislación - que es sólo una cierta especie de creación jurídica - a un 'cuerpo de servidores públicos', excluyendo de tal función a los otros órganos."<sup>14</sup>

Para Burgoa Orihuela "División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes *no existe* independencia sino *interdependencia*. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes 'soberanos', es de decir, habría tres 'soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía."<sup>15</sup>

Burgoa insiste, que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de 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*.

Burgoa señala que el nombre correcto de la teoría de la división de poderes, es "*Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado.*"

---

<sup>14</sup> Hans Kelsen. cit pos. Enrique Sánchez. op. cit. p. 371.

<sup>15</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 579.

Por su parte Tena Ramírez opina que la doctrina de Montesquieu ha tenido numerosos impugnadores; incluso afirma que se ha sostenido que aquél no conocía íntegramente la organización constitucional de Inglaterra, por lo que incurrió en el error de sustentar una separación rígida de los tres poderes, puramente mecánica y no orgánica. Se argumenta que debió haber observado que la función legislativa pertenecía al “rey en parlamento”, lo que era incompatible con la diferenciación neta de los órganos y las funciones. Asimismo advierte que es difícil defender con éxito la tesis de que Montesquieu edificó su sistema sobre la base de que los tres órganos debían combinar entre sí sus actividades.

Señala Tena Ramírez que a partir de Kant y Rosseau se advierte la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de los poderes, y para ello cita a algunos de ellos de la siguiente forma:

Kant: “los tres poderes del Estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...: se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido.”

Rousseau: “La sumisión del poder ejecutivo al legislativo, porque el gobierno titular del poder ejecutivo, no es más que el ‘ministro’ del legislador, un ‘cuerpo intermediario’, colocado entre el soberano y los súbditos y que este transmite a éstos las ordenes de aquél.”

Jellinek: "Que la doctrina de Montesquieu establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros... ni examina la cuestión general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes poderes del Estado con esa unidad."

Duguit: "Teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado."

Posada: "Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de poderes, que, por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismos y no mecanismos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional."

Coincidiendo con los teóricos en relación a la interpretación que debe darse a la separación o división de poderes en el sentido de que lo que se divide no es el poder sino las funciones, las atribuciones de un poder único e indivisible del Estado, depositándolas a su vez en tres distintos órganos, y con Burgoa Orihuela quien determina la errónea

denominación de la teoría, aceptamos la necesaria división de las funciones del poder público, para un buen ejercicio de éste, y para que entre estos órganos exista un equilibrio necesario para el buen gobierno.

Aun coincidiendo también con L $\ddot{o}$ ewenstein en el sentido de que la denominación división de poderes se debe a los dogmas arraigados; a través de esta investigación se hará referencia a esta división de funciones como tradicionalmente ha sido denominada y clásicamente se conoce, porque el espíritu de los diversos constituyentes mexicanos fue incorporar el principio de la división de poderes en los textos constitucionales.

Es muy clara la forma en que Berlín Valenzuela, en su obra Derecho Parlamentario, menciona la aplicación que el principio de la división de poderes ha tenido y que ha dado lugar a diversos tipos de regímenes en que incurren fenómenos de concentración o confusión de poderes, separación rígida de poderes o colaboración de poderes.

Hay concentración o confusión de poderes cuando todas las funciones del Estado son ejercidas por un mismo órgano, o bien cuando un solo órgano tiene el poder efectivo de decisión en todas las materias.

En otros regímenes tiene lugar la separación de poderes, que consiste en atribuir funciones específicas a cada órgano.

Finalmente, hay otro tipo de regímenes donde existe mayor flexibilidad, por lo que admiten la colaboración de poderes, que implica tres características: división de poderes, colaboración de poderes y dependencia orgánica.

Es oportuno tener presente en esta distinción, la relación que se establece en un régimen político y los sistemas de partidos, la cual condiciona el grado de separación o colaboración entre los poderes, ya que no se da en la misma magnitud en un sistema multipartidista que en uno bipartidista, en el partido dominante o en el llamado partido único. Ejemplos ilustrativos de estas situaciones los podemos observar en países como Italia, Estados Unidos, México y la Unión Soviética en épocas anteriores.

### **C. Relaciones entre Poderes de los Estados**

El análisis de las formas de gobierno se refiere a la dinámica de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

“La primera y más precisa distinción que se conoce entre las dos formas de gobierno es la que formuló Walter Bagehot. En su famoso Ensayo sobre la Constitución Inglesa (1865-1867), el estudioso británico hacía ver el contraste entre la forma de gobierno parlamentario del Reino Unido, definida por él como el *cabinet government*, y la forma



de gobierno de Estados Unidos, definida como *presidential government*.<sup>16</sup>

En un régimen presidencial, la separación de poderes obedece a la necesidad de guardar un equilibrio para beneficio del Estado en su conjunto y de la población en particular, no es lo mismo la relación concretamente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en un sistema parlamentario, que el régimen presidencial clásico de Estados Unidos o los sistemas presidencialistas iberoamericanos. En el primero, el Jefe de Gobierno está inmerso en el Parlamento como uno de sus miembros - en el caso del Reino Unido es generalmente el jefe del partido mayoritario - y sus ministros también son parlamentarios. Mientras que en el régimen presidencial el responsable del Poder Ejecutivo es a la vez el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y está separado del Congreso.

## 1. Sistema Parlamentario

Nació en Inglaterra por las relaciones poco a poco modificadas del Parlamento con una dinastía que el mismo había llevado al trono. Más tarde la adoptan los demás países del Continente Europeo pero es en Francia donde alcanza los lineamientos de la teoría.

---

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto y otros. Diccionario de Política. pp. 670-671.

El nombre de parlamentario deriva del mayor predominio de las cámaras, ya que la actuación del Ejecutivo esta subordinada a la dirección de éstas.

La forma de gobierno parlamentario se caracteriza por el surgimiento del equipo de gobierno desde el seno del Parlamento y de su responsabilidad ante el mismo, el cual puede llegar a decretar su caída. A su vez, en los sistemas parlamentarios el gobierno tiene el poder de disolver el Parlamento o de pedir su disolución al Jefe de Estado en el momento en que no obtenga de éste su confianza (o en algunos casos, como el Inglés, a fin de convocar nuevas elecciones en mejores circunstancias).

Este sistema busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél.

El Ejecutivo designa a su gabinete de acuerdo a la mayoría que prevalezca en el parlamento. El gabinete obra de conformidad con la mayoría a la que pertenece. Es responsable de los actos del Ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Esta responsabilidad deriva de que el Ejecutivo no es libre para designar a sus ministros y tampoco ejerce las funciones del gobierno.

Cuando el gabinete ya no representa a la mayoría del Parlamento debe dimitir para ser sustituido.

Cuando la oposición entre el Jefe del Ejecutivo y el Parlamento, supone que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el Ejecutivo tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la Cámara Popular y la convocatoria a elecciones. En los comicios el pueblo decidirá si apoya la política del Parlamento o la del Ejecutivo.

A continuación se enlistan las características del sistema parlamentario de acuerdo con Jorge Carpizo:

“a) Los miembros del gabinete (gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).

b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno mismo.

- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre el parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea de uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cuál éste se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien generalmente, accederá, que se disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones el pueblo es quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.”<sup>17</sup>

“El elemento diferencial de mayor relieve entre los diversos tipos de gobierno parlamentario lo constituye la naturaleza del sistema de partidos. En efecto, en donde existen sólo dos partidos, o en el caso en que un solo partido obtenga la mayoría absoluta de los escaños, la

---

<sup>17</sup> CARPIZO, Mc. Gregor Jorge. El Presidencialismo Mexicano. pp. 13-14.

forma de gobierno parlamentaria reviste características de solidez y de estabilidad mayores que en los lugares donde el gobierno está compuesto por coaliciones de varios partidos. Del mismo modo, el funcionamiento del sistema está influido positivamente por la presencia de un partido de oposición que puede presentarse por sí solo como posibilidad legítima y confiable de gobierno.<sup>18</sup>

## 2. Sistema Presidencial

Nació en Estados Unidos de Norteamérica, y se extendió a los países latinoamericanos, siendo adoptado por México.

El Jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos - Secretarios de Estado -; los actos de éstos son en principio actos del Jefe de Gobierno, pues obran en representación de éste.

Para la perfección jurídica de sus actos el Jefe de Gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios. Por esto es el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el Jefe mismo.

No hay subordinación del Ejecutivo al Legislativo, la contrario el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Legislativo por: la facultad

---

<sup>18</sup> BOBBIO. op. cit. p. 671.

de convocar a sesiones extraordinarias, la facultad de iniciar leyes, la facultad de vetar leyes y más facultades que se mencionaran en el capítulo III.

A continuación se enumeran las características del sistema presidencial de acuerdo con Jorge Carpizo:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Esta depositado es un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> CARPIZO. op. cit. pp. 14-15.

## CAPITULO II.

# LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO A TRAVÉS DE SUS TEXTOS CONSTITUCIONALES

### A. La Constitución de Apatzingán de 1814

José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, el cual fue instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que él mismo designó y por dos diputados de elección popular.

En la sesión inaugural se dió lectura a los 23 puntos, que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó Morelos para la Constitución. El punto número 5 de este documento ya establecía el principio de la división de poderes, al señalar que: "La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad."

El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en un *acta solemne la declaración de Independencia*.



Debido a la situación de la guerra, el Congreso emigró de pueblo en pueblo, por lo que la Constitución fue sancionada en Apatzingán hasta el 22 de octubre de 1814, bajo el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. Esta Constitución desconocía a Fernando VII y postulaba la emancipación plena.

La Constitución de Apatzingán de 1814, considerada como la primera Constitución Política elaborada en la lucha por lograr una Nación libre y soberana, dispuso en su artículo 11: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente, ya que el artículo 12 de esta Constitución consignaba: "Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una persona, ni por una sola corporación."

El cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, se denominaba con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearon además, dos corporaciones: una con el título de Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial) (art. 44).

La asignación de las facultades a los distintos órganos del poder político, constituidos en esta Constitución, siguió las ideas fundamentales de la división de poderes del filósofo francés Carlos Luis

de Secondant, Barón de Montesquieu, consistente en una separación de funciones en tres órganos distintos.

Cada órgano representó funciones distintas, así, el Supremo Congreso debía ser quien legislara y tendría el derecho de interpretar, derogar, examinar proyectos y reglamentar. Por su parte, el órgano ejecutivo tendría la facultad de presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes.

Aunque en principio los tres poderes son jerárquicamente equivalentes, la supremacía corresponde al Legislativo, por que tanto el Ejecutivo como el Judicial dependen, aun en sus nombramientos, del Supremo Congreso.

El Ejecutivo depende casi en su totalidad de los lineamientos trazados por el Legislativo. El cuerpo legislativo nombraba y tomaba el juramento de los miembros integrantes del Tribunal de Residencia (que conocía, de las causas pertenecientes a los individuos integrantes de cada uno de los Supremos Poderes, así como a los fiscales acusadores de este último y a los Secretarios de todas las corporaciones citadas).

La facultad de iniciar leyes, correspondía en forma exclusiva al Supremo Congreso, poseía la función legislativa en toda su extensión, inclusive la reglamentaria, quedando al Ejecutivo solamente la promulgación de éstas.

Se facultaba al Congreso para tener bajo sus órdenes a las tropas pudiendo aumentarlas o disminuirlas, según las necesidades.

El Poder Legislativo tenía el control y dirección absoluta de las relaciones internacionales:

- Nombrar a los embajadores y representantes diplomáticos;
- decretar la guerra y dictar la paz; y
- ajustar y aprobar los tratados de alianza y comercio.

Poseía también, la potestad impositiva, así como financiera y fiscal en todos sus aspectos:

- Establecer contribuciones e impuestos, así como el modo de recaudarlos;
- establecer el método conveniente para la administración, conservación y la enajenación de los bienes propios del Estado; y
- en los casos de necesidad formar caudales a préstamos sobre los fondos y crédito de la nación.

Entre sus demás facultades se encontraban:

- Determinar si debería haber aduanas, cuantas y en qué lugares;
- facultades en materia de moneda, pesas y medidas;
- conocer de los informes periódicos que, sobre las finanzas públicas, rindiera el Supremo Gobierno;
- examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública;

- facultades exclusivas en materia de educación e industria;
- en materia de sanidad;
- proteger la libertad de imprenta;
- calificar la elección de sus propios miembros (autocalificación); y
- hacer efectivas las responsabilidades en que pudiesen incurrir los miembros integrantes de las supremas corporaciones.

El poder predominante era el Legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de prerrogativas, tenía el control constitucional. El artículo 107 estableció entre sus atribuciones: "Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones." En este sentido, se afirmó que el Ejecutivo era: "un siervo del Congreso". Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal.

A pesar de la supremacía que adquirió el Legislativo, y por más que éste absorbiera no pocas de las funciones ejecutivas por excelencia, los autores consideran que no hubo confusión de poderes, sino que nuestra incipiente democracia encontraba de esta forma el camino más idóneo hacia su perfeccionamiento.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, ya que aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituyó, las circunstancias impidieron su actuación normal. En noviembre de 1915,

Morelos fue capturado por salvar al Congreso, al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacan a los restos de los tres poderes.

## **B. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**

Casi se habían extinguido las actividades bélicas de los insurgentes, sólo Guerrero y Asencio mantenían la rebelión en el sur del país, produciéndose entonces la Independencia.

El restablecimiento del régimen constitucional en España produjo en México diversas reacciones, aunque todas tenían en común que era inevitable la Independencia. Por una parte, de tendencias absolutistas estaba el partido español de la capital que consideraba se excluyera a la Constitución liberal de 1812 y se conservaran los dominios a Fernando VII. Por la otra parte se encontraba el alto clero que repudiaba a la Constitución liberal y a las medidas adversas a las órdenes religiosas y a las inmunidades de los clérigos, que adoptaban las recién instaladas Cortes.

El maestro Tena Ramírez comenta: “Españoles destacados, entre quienes figuraban el auditor Bataller y el canónigo Monteagudo, efectuaron con tal motivo reuniones en la iglesia de La Profesa. El plan

se fundaba en que, por no haber jurado el Rey libremente la Constitución, su orden de restablecerla en México no debía ser cumplida y Apodaca debía gobernar en nombre de Fernando VII, bajo las leyes de Indias e independientemente de las Cortes.”<sup>1</sup>

En noviembre de 1820 Agustín de Iturbide fue designado por el virrey para dirigir la campaña del sur, logrando que, Guerrero, los demás insurgentes, militares criollos al servicio del Rey y jefes españoles, firmasen el 1º de marzo de 1821 el Plan de Iguala, en donde se estableció la Independencia de México. Juan de O'Donojú fue designado jefe político superior y capitán general, por lo que celebró con Iturbide, primer jefe del Ejército de las Tres Garantías, el 24 de agosto de 1821 los Tratados de Córdoba. El artículo 14 de dichos Tratados estableció que en tanto se reúnan las Cortes, el Poder Legislativo se depositaría en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno, misma que estaría compuesta por hombres virtuosos y con cierta influencia social y económica.

Instalada la Junta el 28 de septiembre, eligió como su presidente a Iturbide, levantó el *Acta de Independencia* y designó a los cinco integrantes de la regencia.

La Junta emitió el proyecto para la Convocatoria al Congreso Constituyente, tomando en cuenta para la elección a las clases o

---

<sup>1</sup> TENA, Ramírez Felipe. *Leves Fundamentales de México 1808-1994*, p. 107.

gremios, la estableció indirecta y dispuso que el Congreso se dividiera en dos cámaras iguales.

El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el Segundo Congreso Mexicano, el cuál formó las Bases Constitucionales, las que consignaban un sistema monárquico moderado y constitucional, denominado Imperio Mexicano. Iturbide fue declarado Emperador de México el 19 de mayo de 1822, pero posteriormente sus diferencias con el Congreso, lo llevaron a ordenar su disolución el 31 de octubre de 1822; y en su lugar estableció la Junta Nacional Instituyente, la cual aprobó el 23 de febrero el *Reglamento Político Provisional del Imperio*, para regir mientras se expedía la Constitución.

“El 1º de febrero de 23 las tropas llamadas a combatir a Santa Anna proclamaron el Plan de Casa Mata, en el que, sin desconocer a Iturbide, pedían la reunión de un nuevo Constituyente, que debería actuar con libertad.”<sup>2</sup>

A principios de marzo, Iturbide reinstaló el disuelto Congreso y ante él abdicó el 14 del mismo mes. El Congreso consideró que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación y declaró nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio.

---

<sup>2</sup> IBIDEM p. 122.

“Las provincias, en general, rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaban como convocante. La asamblea, por su parte, hubo de ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de las provincias.”<sup>3</sup> El Congreso en vísperas de disolverse por no ser ya constituyente sino convocante, se declaraba por el sistema federal, y expidió las bases para las elecciones del nuevo cuerpo legislativo, y el 30 de octubre de 1823 clausuró sus sesiones.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne. El 20 de noviembre la Comisión de Constitución presidida por el federalista Ramos Arizpe presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, el 31 de enero de 1824 el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. Con modificaciones fue aprobado por la asamblea con el título de *Constitución de los Estados-Unidos Mexicanos*, firmada el día 4 de octubre del mismo año, se publicó al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

El artículo 6º de esta Constitución dividió al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, e instaló de acuerdo al artículo 7º al Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General, dividiéndolo en dos Cámaras, una de

---

<sup>3</sup> IDEM. p. 146



Diputados y otra de Senadores. La elección de los diputados se hizo a través del voto de los ciudadanos y la de senadores a través de las legislaturas de los Estados (arts. 8º y 25).

“Nuestro Código de 1824 decreta, en términos generales, la clásica división: legislativo, ejecutivo y judicial, pero atempera naturalmente, el principio ... Se estableció el sistema presidencial, dejando al ejecutivo tan grande autonomía política que, de hecho, ha llegado a colocarse, aun sobre el legislativo. Se alejó mucho -lamentablemente- de esta cierta preponderancia del legislativo, que procura el parlamentarismo y que garantiza un mayor apego a las fórmulas democráticas.”<sup>4</sup>

En concordancia con el federalismo, se deposita al Legislativo en dos Cámaras: la de Diputados, representando directamente al pueblo y la de Senadores representándolo indirectamente, porque de una manera directa representaría a las entidades federativas correspondientes.

“En 1824 se dió vida constitucional a un sistema controlador de la propia constitucionalidad con el nombre de consejo de gobierno, que sesionaría durante el receso del Congreso General y al que se conferirían, además, funciones similares a lo que posteriormente se constituiría como comisión permanente. El consejo de gobierno se integraba con la mitad de los miembros del Senado, a razón de uno por

---

<sup>4</sup> SAYEG, Hefú Jorge. El Poder Legislativo Mexicano, p. 50.

cada estado, y se prevenía que su presidente nato fuese el vicepresidente de la República (art. 113 y 116).<sup>5</sup>

La Constitución de 1824 ignoró las fórmulas sociales que Hidalgo y Morelos señalaron como condición para el pleno desenvolvimiento del pueblo mexicano. Trató de conciliar todas las tendencias y no acertó sino a prohijar una más: la moderada, que se mostró siempre intermedia entre elementos progresistas y los tradicionales.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835 y como no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

### **C. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836**

Después de la caída de Iturbide, la variedad de tendencias políticas dieron lugar a dos partidos: el liberal y el conservador. El partido liberal, propugnaba por una forma de gobierno, republicana, democrática y federal, era el Dr. José María Luis Mora, quien encabezaba este movimiento reformista. Por su parte el partido conservador, adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales; Lucas Alaman era su expositor.

---

<sup>5</sup> IBIDEM, p. 51.

Posteriormente surge el partido de los moderados, que lo conformaban quienes se habían separado del partido liberal cuando se emprendió la reforma eclesiástica y militar, pues consideraban que ésta debía ser paulatina y por vía de persuasión. Los moderados se unieron con los conservadores y de esta forma se paralizó la reforma; hasta que Santa Anna despidió a Gómez Farías y la suspendió.

Obteniendo la mayoría los conservadores, el Congreso Federal abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835; estaba autorizado para reformar la Constitución de 1824, pero con la salvedad de no tocar el artículo 171, el cual establecía la prohibición de modificar la forma de gobierno, lo que mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Santa Anna empezó a realizar pronunciamientos de tendencias centralistas, sin frutos, por lo que se propuso que el Congreso fuera solo convocante, lo que reveló inconformidad de los diputados y senadores.

El 16 de julio, las cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones, el Presidente Barragán y les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Dando como resultado: que el Congreso sería constituyente y que ambas cámaras integrarían una sola pues el Senado no aceptó ser cámara de revisión.

Precedida por unas *Bases para la Nueva Constitución* del 23 de octubre de 1835, el 15 de diciembre de 1835 se promulgó la primera de

las Siete Leyes que integrarían el nuevo régimen constitucionalista. Esta Ley consignaba los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; a partir de la segunda, expedida con las otras cinco restantes el 29 de diciembre de 1836, se establece un sistema de división tetrapartita del poder público, además del régimen centralista de gobierno, dividiendo la República en Departamentos - no Estados -, declarándolos sujetos al gobierno general, aunque con un gobierno interior.

“A los tres poderes en que tradicionalmente se había venido dividiendo el poder público: legislativo ejecutivo y judicial, la carta de 1836 agregaba un cuarto: el llamado Supremo Poder Conservador, que lejos de llegar a ser el poder moderador que quizá verse en él, se acercó más a ese tipo de poder despótico y absoluto que llegaría a constituir uno de los mas fieles reflejos jurídicos del México conservador que emergía así, nuevamente, al primer plano del escenario político nacional.”<sup>6</sup>

El Supremo Poder Conservador establecido en la segunda de las Siete Leyes, se hallaba depositado en cinco individuos; y pretendiéndose guardar con dicho cuarto poder un supuesto equilibrio entre los otros tres, se le autorizaba para declarar la nulidad de leyes y decretos, o de los actos del Ejecutivo y Judicial y, aun, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, quien podía, además, hacer renovar

---

<sup>6</sup> IDEM p. 56.

todo el ministerio: "por el bien de la nación". Podía además, dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordase el Congreso... (art. 12, fracción X); declarar "cual es la voluntad de la nación, en cualquier caso exterior en que sea conveniente conocerla"; y no respondería de sus operaciones, "más que a Dios y a la opinión pública; y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones"(art. 17°).

La tercera de las Siete Leyes, deposita el Poder Legislativo en la Cámara de Diputados y la de Senadores, aunque correspondía solamente a la de Diputados la facultad para iniciar leyes y al Senado únicamente se le otorgaba la simple facultad revisora, consistente en aprobar o desaprobar, nunca modificar los proyectos de leyes o decretos que se le presentaran.

Lo anterior debido a que con la supresión del sistema federal y la desaparición implícita de los Estados de la República, el Senado perdía su razón de ser; que era la de garantizar la igualdad en la representación estatal ante el Legislativo Federal.

Opina Sayeg Helú, que sufriendo adulteraciones a fin de hacerlo coexistir con la Cámara de Diputados, asume el Senado el carácter francamente aristocrático tanto en el texto constitucional como en la realidad política mexicana de aquel entonces. En cuanto a las

facultades de la Cámara de Diputados y la de Senadores el centralismo de 1836 redujo considerablemente éstas.

El Supremo Poder Conservador fue la causa principal del fracaso de esta Carta Constitucional.

## **D. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843**

Apenas puestas en vigor las Siete Leyes de 1836, comenzó la hostilidad de los federalistas, la situación era grave porque el país se encontraba con los gastos y trastornos que producía la guerra de Texas.

Según Tena Ramírez, cuatro criterios se disputaban el mando en aquéllos momentos:

- 1.- El de los centralistas como Carlos Ma. de Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 1836;
- 2.- El de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía;

3.- El de los federalistas moderados que, como Gómez Pedraza, propendían a la restauración del sistema de 1824;

4.- El de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farías, que había regresado al país y se hallaba arrestado en la capital, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas de 1833.

Después de la guerra de Texas, Santa Anna vuelve a la presidencia en enero de 1839, poco después el jurista Peña y Peña emite un dictamen para que el Congreso ejerciera funciones de constituyente.

La separación momentánea de Yucatán, por las agresiones de Santa Anna, hicieron que la Legislatura de esa entidad, elaborase una Carta Política, obra de Manuel C. Rejón, en la que claramente se establece el juicio de amparo y un auténtico sistema representativo, democrático y federal.

Poco después el Plan llamado de Tacubaya, expresó: "Cesaron por voluntad de la nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836"; en él se reconoce que el nuevo Congreso quedaba facultado ampliamente para constituir a la nación, según le conviniera. De acuerdo con tal espíritu, la convocatoria para el Constituyente, fue amplia y muy liberal, dando como resultado

que las elecciones efectuadas el 10 de abril de 42, favoreciera a los liberales, puros en minoría y en su mayor parte moderados.

Santa Anna, el día de la convocatoria había afirmado que el Congreso contaría con tanta libertad como pudiera apetecerse, sin embargo al saber el resultado de los comicios creyó conveniente asegurar la sumisión del Congreso, por lo que ordenó que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, esta fue la primera diferencia entre la asamblea y el gobierno. En la sesión de apertura, Santa Anna pronunció un discurso, declarándose inconforme con el sistema federal, sin embargo, el Presidente del Congreso Espinosa de los Monteros, reivindicó en su contestación la soberanía de la asamblea.

La Comisión de Constitución emitió dos proyectos, uno minoritario y el proyecto de la mayoría y el voto particular que se inclinaban por el sistema representativo, con tendencias hacia la federación, aunque moderado.

La discusión del proyecto de la mayoría, fue declarado sin lugar a votar, por lo que volvió a la Comisión, en tanto se discutía el de la minoría, más avanzado y declarado francamente por un sistema federal con algunas libertades. La actitud del Congreso revelaba insumisión a la voluntad de Santa Anna.



La Comisión formuló el 3 de noviembre un nuevo *proyecto de Constitución*, que se consideraba como una forma de transigir entre los pareceres encontrados: permitía el ejercicio privado de otras religiones distintas a la católica, declaraba libre la enseñanza privada y autorizaba la libertad de imprenta con las limitaciones de los ataques directos al dogma y a la moral. El gobierno expresó su inconformidad con la obra del Congreso: se impuso una rebelión contra los congresistas, los Departamentos pidieron el desconocimiento del Congreso, el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como Presidente. El 19 de diciembre el presidente Bravo quien sustituía a Santa Anna desconoció al Constituyente; sólo el Departamento de Querétaro secundó, sin éxito alguno, la actitud del Congreso que desaparecía.

El 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales; fue designado Presidente de la Junta el Gral. Valencia. Instalada la Junta en enero de 1843 acordó de conformidad con el Ministerio, que no se reduciría a formar simples bases, sino que expediría una Constitución. Casi todo el proyecto fue aprobado por unanimidad, salvo lo relativo al veto, reforma de la Constitución y facultades extraordinarias.

*Las Bases de Organización Política de la República Mexicana* fueron sancionadas por Santa Anna quien ya había reasumido la presidencia el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año.

El poder público fue dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aclarando que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni "el Legislativo en un individuo". Además estableció, respecto a este último, que estaría depositado en dos cámaras: una de Senadores y otra de Diputados, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

Las Bases Orgánicas de 1843 suprimieron a el Supremo Poder Conservador, dándole mayor fuerza al Ejecutivo; el Presidente de la República no tenía ya sobre sí a ninguna otra autoridad, lo que le daba libertad para imponer su voluntad.

El sentido aristocrático se revelaba en la integración del Senado; también los diputados necesitaban una renta importante para poder ser electos; y aun los simples electores, ya que no había elección directa, tenían restricción. Las Asambleas Departamentales intervenían en la designación de senadores y los gobernadores de los Departamentos eran designados por el Presidente de la República.

La organización dependía por completo del General Santa Anna, contenía excesivas concesiones de autoridad y poder para el

Presidente, el gobierno central estaba en manos del Ejecutivo. El Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al Presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos. Las responsabilidades pesan sobre los Ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el Presidente, ninguna.

Las facultades de las Asambleas Departamentales están sometidas al veto de los gobernadores, y si por acaso una Asamblea insiste, es el Presidente quien resolverá. La organización de los Departamentos, se anula por la facultad que aquél tiene de iniciar leyes "excepcionales" para la organización política de los señalados Departamentos, cuando lo tenga por necesario.

Entre las facultades del Congreso figuran:

- Aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la Silla Apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato - sabido inexistente y presumido imposible- en toda la Nación;
- reprobando los decretos dados por las Asambleas Departamentales cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos previstos en las Bases; y
- dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos Departamentos, por iniciativa del Presidente de la República.

Al Presidente corresponde:

- Suspender de sus empleos o privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes; y
- hacer que -los tribunales y juzgados- den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público.

Se faculta a la Suprema Corte de Justicia para: "Conocer de los recursos de fuerza de los M.R.R. Arzobispos y R.R. Obispos, provisosores y vicarios generales y jueces eclesiásticos". Se instituye un tribunal especial para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Se centraliza en el Presidente de la República, de modo absoluto, la administración de los Departamentos. Se crea el llamado "Poder Electoral" integrado por personas que alcancen la calificación económica requerida.

En 1843 comenzó a trabajar un Congreso designado conforme a esas Bases, pero se mostró poco adicto a Santa Anna; Canalizo lo disolvió. Más el General Herrera, Presidente del Congreso, desconoció a Canalizo y el Congreso volvió a funcionar. Santa Anna fue desterrado y Herrera gobernó cerca de dos años, hasta diciembre de 1845.

Los monárquicos se sienten con mayor fuerza y al final de 1845 triunfó un nuevo pronunciamiento de Paredes, proclamando en el Plan de San Luis la convocación a “una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas”.

Designado Paredes Presidente convocó a la formación del Congreso Nacional Extraordinario, el cual en sus dos meses de vida, no realizó la tarea para la cual fue convocado. Además el Gobierno de Paredes se había significado por sus tendencias monarquistas, por lo que el 4 de agosto de 1846 en la Ciudadela, hubo un pronunciamiento del Gral. Mariano Salas, que también firmaba Gómez Farías, quien denunciaba como traición a la Independencia los proyectos de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a la Leyes Electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas.

## **E. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847**

A partir de la promulgación de las Bases Orgánicas de 1843, hubo una serie de pronunciamientos para desconocerlas; los planes y golpes políticos se sucedieron con mayor frecuencia, manteniendo en un estado de absoluto desequilibrio la vida económica, política y social del pueblo mexicano. Santa Anna al suspender las atribuciones del

Congreso mientras se restablecía el orden público, intensificó el descontento general y lo hacen prisionero condenándolo a sufrir la pena de confinamiento en Venezuela. En ese momento estaba latente el peligro de la invasión yanqui y a pesar de ésto, los jefes y fuerza militares estaban más preocupados por el poder.

Se inicia con el Gral. Paredes y Arrillaga una serie de planes políticos que pidiendo reformas constitucionales, terminaron, no obstante, con el reinado del centralismo. En estos años de confusión, se intensificaron las ideas conservadoras, insistiéndose en la monarquía como la única capaz de dirimir las competencias entre partidos, los expositores más sobresalientes de los conservadores eran: Paredes y Lucás Alámán.

El Gral. Mariano Salas se subleva con las fuerzas que estaban destinadas a la defensa fronteriza, proclamando que los planes monárquicos traicionaban la Independencia del país, toda vez que contrariaban abiertamente la soberanía de la Nación. La Administración de Paredes y la vigencia de las Bases Orgánicas llegaban a su fin. El General Salas hace un pronunciamiento en la Ciudadela donde pedían la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las Leyes electorales de 1824, así como el regreso de Antonio López de Santa Anna.

Santa Anna llega de su destierro en Cuba acompañado de Manuel Crescencio Rejón, quien era liberal, Santa Anna se manifiesta liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

“El Gral. Salas por decreto del 22 de agosto restableció la Constitución Federal de 1824 mientras formulaba una nueva.”<sup>7</sup> Otro decreto de la misma fecha, dispuso que el Congreso además de su función de constituyente, estaba autorizado para dictar las leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sea de su competencia y tengan por objeto el interés general.

El 6 de diciembre abrió sus sesiones el Congreso, el cual era a la vez constituyente y ordinario. La mayoría eran moderados, siguiéndoles los puros y casi habían desaparecido los conservadores.

La primera cuestión que se presentaba ante el Congreso era que la inminencia de la derrota frente a la invasión norteamericana fuera a llevarse a un país todavía inconstituído. Por lo anterior la mayoría de la Comisión de Constitución, recogía la opinión mayoritaria de la asamblea al proponer la adopción “lisa y llana” de la Carta de 1824, y dejando a la mayor brevedad posible las reformas necesarias.

Mariano Otero, no estaba de acuerdo con la mayoría, consideraba que las reformas no podían ser diferidas y emitió su voto particular que, a fin

---

<sup>7</sup> TENA. op. cit. p. 439.

de cuentas sería el aprobado. Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, fue jurada el 21 de mayo de 1847 y publicada el 22 del mismo mes.

Mariano Otero consideró que la Constitución de 1824 fue prodiga en aciertos y ante la imposibilidad de dictar una nueva por las condiciones en las que se encontraba el país era necesario introducirle algunas reformas, ya que ésta era obra del ayer, y por tanto necesario actualizar los mandatos. Entre los cambios más importantes se encuentran: la supresión de la Vicepresidencia de la República porque ésta había contribuido a la anarquía reinante, ya que por saberse substitutos legales del presidente promovieron levantamientos y rebeliones en contra del titular en turno.

La Constitución de 1824 no preveía sistema de control alguno, sobre la constitucionalidad de las leyes, ya que el control de la Constitución aparece por primera vez en nuestro derecho en el año de 1836 con las Siete Leyes: "Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso...", esto era un control político que preveía Otero.

Sin embargo, Otero se inclinaba por la forma de controlar judicialmente la constitucionalidad, institución que había dado a conocer Manuel Crescencio G. Rejón en 1840; perfeccionándola, la consignó al lado de



esa forma de control político, presentando un sistema mixto de control constitucional.

“Algunos de los principios que consignaba el texto de 1824, considero, Otero intocables; y finalmente estableció los que vendrían a configurar el artículo 24 del *Acta Constitutiva y de Reforma*:

‘ En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de Gobierno republicano, representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados’.”<sup>8</sup>

Para la época en que se publicó esta Acta, el invasor ya había ocupado la Ciudad de Puebla. “El 9 de agosto, un cañonazo disparado en la Plaza Mayor anunció a los habitantes de la capital que las tropas enemigas se aproximaban al Valle de México. El Congreso se dispersó; vencida la última resistencia en la ciudad capital, Santa Anna resignó el poder ejecutivo, para asumirlo el presidente de la Suprema Corte, D. Manuel de la Peña y Peña, quien primero en Toluca y después en Querétaro reunió los restos del gobierno nacional.

En esta última ciudad el Congreso federal ordinario, elegido conforme a la convocatoria del 3 de junio de 47, pudo iniciar sus sesiones el 30 de

---

<sup>8</sup> SAYEG. Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano p. 337.

abril de 48. Estaba llamado a ratificar el tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra con Norteamérica.”<sup>9</sup>

## **F. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857**

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco.

El Plan de Ayutla proclamado el 1o de marzo de 1854, cesaba del ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna, llamaba a elegir un presidente interino de la República por representantes de cada Estado y territorio, y se convocaba a un Congreso extraordinario, el cual se ocuparía exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos de presidente interino. El 11 de marzo el Plan de Ayutla fue reformado en Acapulco aprovechando la presencia del Coronel Ignacio Comonfort; se estableció que la elección del presidente interino sería por representantes, ya no de Estados y territorios, sino de Departamentos y territorios, lo que parecía implicar una tendencia centralista.

---

<sup>9</sup> TENA, op cit. p 441

La convocatoria utilizada fue la de 1842 que había dado el triunfo a los liberales, contenía algunas variantes en cuanto a la sede que en esta ocasión sería Dolores Hidalgo, disponía de un año para su cometido y no podía ocuparse sino de la Constitución y sus Leyes Orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y de la interina emanada de la Revolución. Modificada por decreto de Comonfort, fue designada sede del Congreso la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856.

Los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes.

Mientras la asamblea revisaba los actos de la anterior y de la nueva administración y trataba los problemas del día, la Comisión de Constitución preparaba el proyecto que se le había encomendado, casi cuatro meses después, el 16 de junio, la Comisión presentó su proyecto de Constitución, a partir de la introducción del dictamen, se advierte la división que prevaleció en la Comisión, y que fue el reflejo de la discordia existente en el Congreso General.

Pronto abordó el tema del sistema de gobierno, optando por el federalismo, se cumplía con los derechos de la República Mexicana e inalienables de la sociedad, y se liquidaba al centralismo, identificado con todas las calamidades y desgracias que había padecido el país.

En la sesión del 9 de septiembre de 1856 del Congreso General fue aprobado el artículo 40, que mantenía la fórmula federalista, por unanimidad de los ochenta y cuatro diputados presentes.

Los puntos más destacados del proyecto eran:

- a) Los derechos del hombre, que formaron la vanguardia y uno de los mayores logros de la Ley Suprema de 1857.
- b) Sobre la soberanía nacional, los proyectistas adoptaron, en esencia y sin citarlo, la fórmula de Morelos. Ya que la Nación, incluye al gobierno, al mandatario; el pueblo al mandante, quien, como debe ser, es el principal elemento de toda democracia.
- c) El sistema unicameral, otra gran novedad fue la supresión del Senado de la República. Se creó una sola asamblea denominada "Congreso de la Unión".

Se consideraba que el Senado debía desaparecer ya que había constituido "una cámara privilegiada", que la experiencia no había demostrado tener "grandes ventajas", caído en descrédito, prepotencia y lentitud. En su lugar se propuso la asamblea única, doblemente numerosa de la existente hasta entonces, electa indirectamente, en primer grado, a razón de un diputado por cada treinta mil habitantes.

En todas formas, se añadía una solución o paliativo: “para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de uno de ellos lo pida por unanimidad la ley será votada por diputaciones”.

d) El juicio de amparo, como la reforma tal vez mas importante; el Amparo comprende ya a leyes o actos de cualquier autoridad, con lo que se incluye a la judicial.

e) El juicio político, este juicio sería atendido sucesivamente por dos jurados: el de acusación (un individuo por cada Estado), nombrado por su Legislatura respectiva, y el de sentencia (el Congreso de la Unión). La sentencia se limitaría a absolver o destituir al acusado, pudiendo también inhabilitarlo para obtener un futuro empleo.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados: el Legislativo el 8 de octubre y el Ejecutivo y el Judicial el 1o de diciembre. La Presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligo a retirarse a Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros.

Para Presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de Vicepresidente de la República, fue elegido en los comicios Benito Juárez.

En esta Constitución “Se distinguían los tres clásicos órganos en que se ha dividido tradicionalmente el poder para su ejercicio: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo de hacerse notar al respecto que el Legislativo apareció depositado en una sola Cámara: la de Diputados, porque se estimaba que eran estos los verdaderos representantes del pueblo... El ejecutivo federal se depositaba en un presidente de la República, que duraría en su cargo cuatro años pudiendo ser substituido en sus faltas temporales, y aun en la absoluta por el presidente de la Suprema Corte de Justicia (art. 79). Y en ésta, integrada por 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, 1 fiscal y 1 procurador, quedaba depositado el Poder Judicial de la Federación, que complementaban, así mismo, los tribunales de circuito y de distrito correspondientes.”<sup>10</sup>

“... la Constitución Federal de 1857 nuevamente contempló un sistema presidencial pero con cierta preeminencia del órgano Legislativo,... se derogó el veto presidencial suspensivo, y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo, respecto de la cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia; se previó un segundo período de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse,

---

<sup>10</sup> SAYEG. Helú Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano p 112

abarcando entre ambos, cuando menos, cinco meses; se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria de oficio o petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias; se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho a informar al congreso, y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas del ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías.”<sup>11</sup>

La Constitución de 1857 no tuvo aplicación sino hasta 1867, cuando se restableció la República, después de la Guerra de Reforma y la invasión extranjera.

### Reformas a la Constitución

Se consideraba que el Sistema Congressional de la Constitución de 1857, había quebrantado el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en favor del segundo, por lo que con el objeto de reestablecerlo, el Constituyente Permanente aprobó en noviembre de 1874 diversas reformas: se restableció el sistema bicameral, con la reinstalación del Senado, cuyos miembros serían electos en forma indirecta en primer grado, a diferencia del sistema de 1824 que preveía su elección por las Legislaturas Locales; se previó la renovación por mitad del Senado, cada dos años; se restableció el veto suspensivo para el Presidente, pudiendo ser superado sólo por mayoría absoluta

---

<sup>11</sup> Estudio de J. Jesús Orozco Henríquez en Problemas Actuales del Derecho Constitucional - Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo - . p 278

de ambas cámaras; se precisaron las facultades exclusivas de cada una de ellas; se facultó al Senado para declarar cuando hubieran desaparecido los poderes de algún Estado, que era el caso de nombrarle un gobernador provisional, así como para resolver los problemas políticos que surgieran entre los poderes de un Estado; se facultó al Presidente para opinar cuando la Comisión Permanente deseara convocar de oficio a sesiones extraordinarias, requiriéndose el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para tal efecto, y se estableció al Senado, en lugar de la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia en los delitos oficiales. Con las reformas de 1874 se inicia un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo en México.

## **G. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

Diversos planes políticos fueron elaborados en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, éstos formulaban fundamentalmente reivindicaciones sociales, destacan: el Plan Político del Partido Liberal Mexicano de julio de 1906, presidido por los hermanos Flores Magón, el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910 de Francisco I. Madero, algunos otros, hasta llegar al más importante el Plan de Ayala, encabezado por el General Emiliano Zapata.



Una vez derrocado y desterrado Díaz, Madero toma el poder en 1911, consolidando con este triunfo, al partido antireeleccionista, abanderado mediante el lema de “sufragio efectivo no reelección”. Ya en el gobierno Madero acepta a gente porfirista y licencia a gente del pueblo que intervino en la lucha, esto acelera su fin que llega en la denominada decena trágica, junto con su Vicepresidente José María Pino Suárez. Tomó posesión como Presidente Provisional el General Victoriano Huerta que era Secretario de Defensa. Este gobierno ilegítimo es la causa del movimiento constitucionalista, encabezado por el entonces Gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, que fue secundado por los grupos revolucionarios de Francisco Villa y de Emiliano Zapata.

Con todo el apoyo, triunfa Venustiano Carranza que lleva el grado de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, pero a pesar de lo anterior continua el belicismo, ya que Carranza tenía diferencias con Villa y Zapata. Carranza le dio el mando de las fuerzas armadas a Alvaro Obregón para que enfrentara a Villa, siendo este último derrocado por el primero.

El 19 de octubre de 1915, Norteamérica reconoció al Gobierno de Carranza como un gobierno *de facto*. Carranza inició un recorrido por algunos Estados, donde pronunció discursos y reafirmó las reformas sociales que impulsaría.

El 14 de septiembre de 1916 en Veracruz, Carranza dió a conocer *el decreto de reformas al Plan de Guadalupe*, en el que se habla ya del Congreso Constituyente, para esto último lanzó la convocatoria, contando con sus fuerzas que desplegaron una intensa propaganda que subrayó la necesidad de una reunión, la cual se establece en la capital del Estado de Querétaro y que quedaría instalada el 1º de diciembre de ese año. Este Congreso Constituyente se organizó de tal forma que se comenzó en estricto orden con las reuniones previas, juntas preparatorias y mesa directiva del Congreso.

En la junta inaugural del Congreso Constituyente “Don Venustiano Carranza leyó un discurso, y entregó el proyecto de constitución reformada. En el mencionado discurso, el primer jefe explicó la situación socio-política del país. Reconoció a nuestra Constitución de 1857 como una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló que los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían y enumeró: el Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central.”<sup>12</sup>

El proyecto de Constitución contenía las reformas políticas a la Constitución Federal de 1857. Este proyecto, se estructuró en un total de ocho títulos, divididos en secciones, que hacían una suma de ciento

---

<sup>12</sup> CARPIZO, Mc. Gregor Jorge. La Constitución Mexicana de 1917 p. 74

treinta y dos artículos y nueve transitorios, cambiándose la denominación de *derechos del hombre*, que utilizó la Constitución de 1857, por la de *garantías individuales*, presentando las innovadoras reformas al artículo 14, así como también a los preceptos 20 y 21, llamadas doctrinalmente garantías de seguridad jurídica, que deben privar en todo juicio del ámbito penal y en la imposición de las sanciones, dándosele ingerencia a la figura del Ministerio Público en la función de autoridad investigadora y persecutora de los delitos, con dependencia del Poder Ejecutivo.

La vigente Constitución de 1917, trata en el título tercero, capítulos I y II, secciones I, II, III, IV; (artículos 49 al 107), de la División de Poderes, su integración y sus funciones específicas. Dispone el precepto 49, la división tripartita del Supremo Poder de la Federación, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ordenando el segundo párrafo, la prohibición de que en una sola persona o corporación se reúnan dos o más de estos poderes con la salvedad de los casos en que el Ejecutivo de la Unión haga uso de las facultades extraordinarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, y el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución.

Nuestra Constitución General de la República, al hablar en particular de cada poder político, establece en su artículo 50, que el Poder Legislativo, estará depositado en un Congreso General compuesto de

dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores, continuando los artículos precedentes con el desarrollo y funciones del citado poder.

El artículo 94 constitucional, establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en diversos cuerpos técnico-jurídicos, los que se van a encargár de la impartición de justicia, mismos que para funcionar, la Constitución les dedica los subsiguientes preceptos, les marca a cada uno de ellos, su competencia específica, su integración, nombramientos, licencias y renunciias de los funcionarios judiciales. así como las prohibiciones a que tales funcionarios quedan sujetos.

Corresponde al capítulo III tratar acerca del Poder Ejecutivo, este apartado lo conforman catorce artículos (80 al 93), señalando que corresponde el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tipo de elección *previos requisitos* que se debe cubrir una vez electo y las demás correspondientes. El artículo 89 prevé las facultades y obligaciones del Ejecutivo: las llamadas facultades tradicionales, conocidas doctrinariamente como *legislativas y jurisdiccionales, independientemente de las que le son inherentes al Presidente, esto es las administrativas.*

Observamos que en este Constituyente de 1917, se le concedieron mayores facultades al Poder Ejecutivo, en detrimento del Poder Legislativo, aunque formalmente y por tradición se conservó la división

de poderes de la Constitución anterior, no obstante la nociva experiencia de la dictadura del General Porfirio Díaz, se optó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo: "Restricción de las causales del juicio de responsabilidad al Presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria, derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral que preveía la Constitución de 1857. Igualmente cabe mencionar la reducción a un solo período de sesiones, en lugar de dos, del Órgano Legislativo, así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, y confiriéndole dicha facultad al Presidente. En cuanto al veto presidencial, se modificó lo previsto en la reforma de 1874, en tanto se elevó la mayoría requerida para superarlo, pues en lugar de la mayoría absoluta se establecieron las dos terceras partes de los diputados y de senadores para la segunda aprobación, siguiendo el modelo norteamericano."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Estudio de J. Jesús Orozco Henríquez. *op.cit.* p. 279.

## **CAPITULO III.**

# **FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO Y DEL PODER EJECUTIVO**

### **A. Integración y funcionamiento del Poder Legislativo**

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

La Cámara de Diputados esta integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados son electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada tres años.

Por cada diputado propietario se elige un suplente, el cual entrará en funciones en las ausencias del primero. Los diputados no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Esto da como resultado por una parte que debido la brevedad del mandato, los diputados no estrechen

vínculos con su electorado y por otra los diputados traten de asegurar su futuro político por otros medios, lo que los distrae y separa de las tareas legislativas.

Los requisitos para ser diputado se enumeran en el artículo 55 de la Constitución, son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- Tener 21 años cumplidos el día de la elección;
- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia de más de seis meses anteriores, a la fecha de ella;
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos;

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus

respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

- No ser ministro de algún culto religioso, y
- No haber sido diputado propietario o diputado suplente en funciones durante el periodo inmediato anterior.

La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, uno es asignado a la primera minoría, es decir a quien haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

Por cada senador propietario se elige un suplente, y al igual que los diputados, no podrán ser reelectos en el caso de que hayan sido propietarios o suplentes en ejercicio en el periodo inmediato anterior. Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad, que debe ser de treinta años cumplidos el día de la elección.

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad



federativa, lo que se ve fortalecido con lo dispuesto en el artículo 51 constitucional: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación...”

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Para lo que se dispone como obligación del presidente de cada Cámara velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Debe distinguirse que los legisladores no son responsables por la expresión de sus ideas, pero sí pueden ser responsables por la comisión de un delito: aunque durante el tiempo de su encargo no pueden ser perseguidos penalmente, previa declaración de procedencia. Este denominado fuero constitucional ha dado lugar a diversas interpretaciones, que hacen suponer que los legisladores son impunes, lo que constituye un error; sólo se otorga inmunidad, más no impunidad durante el tiempo que duran sus cargos, esto como garantía de independencia de criterio y del mejor funcionamiento de las Cámaras.

Para que las Cámaras puedan entrar en funciones, se necesita de un quórum: más de la mitad del número total de sus miembros.

El Congreso de la Unión cuenta con dos periodos ordinarios de sesiones, el primero inicia el 1º de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre de ese mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su mandato que entonces podrá ser hasta el 31 de diciembre; el segundo periodo ordinario comienza el 15 de marzo y no puede prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Como podemos observar el Congreso sesiona ordinariamente a lo máximo cinco meses al año, lo que trae como resultado que los trabajos legislativos se realicen apresuradamente, sin la meditación y estudios necesarios que amerita la trascendencia de su labor.

Existen también periodos extraordinarios de sesiones cuando se trate de asuntos exclusivos de cada una de las Cámaras previa convocatoria de la Comisión Permanente, durante estos periodos sólo se ocuparan de los asuntos para los que hayan sido convocadas, los cuales deben expresarse en la convocatoria respectiva.

Cuando el Congreso de la Unión está en receso, se instala una Comisión Permanente, la cual se compone de 37 miembros: 19 diputados y 18 senadores, quienes son nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones, nombrando un sustituto por cada titular.

En cuanto a su lugar de residencia, el artículo 68 constitucional preceptúa que la Cámaras deberán residir en un mismo lugar, salvo que hayan convenido la traslación y el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Actualmente las Cámaras no se encuentran en un mismo lugar, la Cámara de Diputados sesiona en el Palacio Legislativo de San Lázaro y la de Senadores en el recinto ubicado en Xicotencatl, razón por la que han designado como sede para sesiones de Congreso General el recinto en el cual sesiona la Cámara de Diputados.

## **B. Clasificación de las facultades del Congreso de la Unión**

Las facultades del Congreso de la Unión han sido clasificadas de diversa manera:

### **1. Desde el punto de vista de actuar de la Cámaras**

Desde el punto de vista de la manera como actúan las Cámaras del Congreso de la Unión, Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano señala que sus facultades puede clasificarse en cuatro grupos:

a) Facultades del Congreso de la Unión: Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Es decir primero se ejercita la facultad en una de ellas y luego el asunto pasa a la otra. La mayor parte de estas facultades se encuentran enumeradas en el artículo 73 constitucional.

b) Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras: Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas. Es decir cada una de las Cámaras posee facultades que son exclusivas de ella, y que por lo tanto la otra Cámara no puede ejercitar. El artículo 74 de la Constitución dispone las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 del mismo ordenamiento las de la Cámara de Senadores.

c) Facultades del Congreso, como asamblea única: Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en un sola asamblea. Sólo existen tres casos: para la designación del Presidente de la República cuando falta el titular, protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo y apertura de sesiones ordinarias.

d) "Facultades comunes de las dos Cámaras: Son al que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del

Congreso de la Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva.

El art. 77 de la Constitución enumera esta clase de facultades, que son puramente de administración interior de cada Cámara.”<sup>1</sup>

## **2. Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos**

Aunque formalmente todos los actos del Congreso son legislativos en virtud del órgano al que corresponden, desde el punto de vista material las facultades se clasifican en legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales.

a) Facultades legislativas: “El acto legislativo, desde el punto de vista material, es el que ‘crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva’. Así entendido el acto legislativo, puede expresarse mediante la ley o el reglamento, pues ambos consignan una situación como la descrita, con la diferencia de que el reglamento hace referencia a una ley y es expedido por el órgano ejecutivo.

Fuera de este acto secundario y subordinado que es el reglamento, la expresión propia del acto legislativo es la ley...La ley, como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una sola Cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas ni de la Comisión Permanente...”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 296

<sup>2</sup> IBIDEM. pp 297-298.

b) Facultades Jurisdiccionales: El órgano legislativo realiza funciones jurisdiccionales, como es el caso de los juicios políticos( artículos 108 al 111). “.. en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia, que culmina un procedimiento en que el alto funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado y ante la Cámara de Diputados, sin cuya acusación aquél no puede actuar, condición ineludible en que se descubre claramente la colaboración funcional a que hemos aludido. Huelga decir, por otra parte, que tanto la decisión acusatoria como la condenatoria son actos inatacables, no procediendo en su contra, por ende, el juicio de amparo (art. 110, párrafo último).”<sup>3</sup>

c) Facultades Ejecutivas o Administrativas: Son actos administrativos que crean situaciones jurídicas concretas, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, sin que por ello entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia; por ejemplo, la licencia al Presidente de la República para ausentarse del país y las autorizaciones concedidas a nacionales para prestar servicios a Estados extranjeros.

---

<sup>3</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio Derecho Constitucional Mexicano p. 673.

## C. Facultades del Poder Legislativo

Las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, han sido clasificadas por diversos doctrinarios, de la siguiente forma:

a) Facultades en materia de división territorial: Admitir a nuevos Estados a la Federación; formar nuevos Estados dentro de los límites 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 de Justicia de la Nación, y cambiar de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, en cuyo caso surgiría, por mandato constitucional, el Estado del Valle de México en el lugar que hoy ocupa el Distrito Federal.

b) Facultades en relación con el Distrito Federal: Antes de la reforma constitucional de 1996, la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a éste, que no estaba expresamente reservado a la Asamblea de Representantes, se encontraba en el artículo 73; pero ahora dicha facultad ha pasado al artículo 122, quedando en el artículo 73, la facultad de aprobar los montos de endeudamiento anual del Distrito Federal que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, a propuesta que haga el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

c) Facultades en materia hacendaria: 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 que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Los recursos del Estado para hacer frente a esos gastos se obtienen mediante las contribuciones que deben hacer todos los habitantes del país 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.

También es competencia del Congreso expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 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.

Debe también legislar en todo lo relativo a moneda.

d) Facultades respecto al comercio entre los Estados: El Congreso se encuentra facultado para impedir que entre los Estados que integran la Federación Mexicana se establezcan restricciones en cuanto al



comercio, esto es, evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías.

e) Facultades en materia de guerra: Para que México pueda estar en guerra con otra nación se requiere, constitucionalmente, el cumplimiento de los siguientes requisitos: que lo solicite al Congreso de la Unión el Presidente de la República; que se expida una ley del Congreso para tal efecto y, que conste la declaratoria del Congreso en esa ley y posteriormente con apoyo en la misma, el Presidente de la República la declare en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

También al Congreso corresponde legislar lo relativo al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional, y sobre Derecho Marítimo.

f) Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales: La Constitución, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, Banco Único de Emisión, trabajo, protección al medio ambiente, entre otras.

g) 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.

h) Facultades en materia administrativa: Se otorga al Legislativo Federal facultad para crear y suprimir empleos públicos, así como para fijar las retribuciones o sueldos con que los mismos deben ser remunerados.

Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales, dictar leyes que regulen la jurisdicción concurrente entre la Federación, Estados y Municipios en cuanto se refiere a asentamientos humanos. Legislar sobre la justicia contenciosa-administrativa.

i) Facultades en materia económica: Estas constituyen lo que se denomina Derecho Económico y son la base para que el Congreso de la Unión legisle sobre las siguientes materias:

- Planeación Nacional de Desarrollo Económico y Social;
- organización y funcionamiento de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios; y
- promoción de la inversión, técnica y conocimientos.

j) Facultades implícitas: La fracción XXX del artículo 73 consigna las llamadas facultades implícitas, es decir, las que tiene el Legislativo para lograr los objetivos señalados en las veintinueve fracciones anteriores y

que no pueden ser otras que la elaboración de las leyes mediante las cuales se reglamente la forma de cumplir con esos fines.

Ahora bien, las facultades implícitas requieren indispensablemente de las facultades expresas: 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 cuanto a las facultades concedidas exclusivamente a la Cámara de Diputados, se clasifican en tres grupos:

a) Políticas: Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b) Hacendarias: La facultad fundamental es la relativa a aprobar 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.

Corresponde también a la Cámara de Diputados conocer a través de la Cuenta Pública, los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Esta revisión se lleva a cabo por el órgano técnico de la Cámara, denominado Contaduría Mayor de Hacienda; cuenta además la Cámara con una comisión que se encarga de vigilar las funciones de dicho órgano técnico.

c) Judiciales y Administrativas: La actuación de la Cámara de Diputados en el juicio político, en cuyo caso funge como órgano acusador ante la de Senadores, y la que le corresponde en la declaración de procedencia, cuando tiene a su cargo declarar o no el desafuero de los presuntos responsables por violación a leyes penales.

Facultades que en forma exclusiva otorga la Constitución General al Senado de la República:

a) Facultades referidas al orden político internacional:

- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal.

- 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.

- Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, pues aun cuando estas designaciones se regulan por consideraciones políticas internas, tienen proyección internacional.

b) Facultades referidas al orden político interno son:

- Ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea - grados superiores, desde el de coronel -, además el del Procurador General de la República.

- 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.

- Declarar cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y designar en tal caso un gobernador 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. La Comisión

Permanente del Congreso tiene estas facultades cuando el Senado se encuentra en receso.

- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos lo solicite o se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado.
- El Senado de la República 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.
- 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.
- Nombrar y remover al Jefe de Distrito Federal cuando se haya agotado el procedimiento previsto en favor de la Asamblea de Representantes que figura en el artículo 122 constitucional: consiste en ratificar o no la propuesta del Ejecutivo Federal si es el caso de que en dos ocasiones la Asamblea de Representantes no ratificase el nombramiento del Ejecutivo Federal, 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.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> RABASA, Emilio O. y CABALLERO Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. artículos 73-77

## D. Organización del Poder Ejecutivo

De acuerdo con el artículo 80 constitucional, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". De esta forma contempla nuestra Ley Fundamental un Ejecutivo unipersonal - que reside en una sola persona -; por lo tanto señala Tena Ramírez: no se debe considerar que los Secretarios de Estado forman parte de él, los Ministros son únicamente colaboradores inmediatos.<sup>5</sup>

Para ser Presidente se requiere:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- Tener 35 años cumplidos al día de la elección;
- Haber residido en el país durante todo el año inmediato anterior al día de la elección;
- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República,

---

<sup>5</sup> TENA, op. cit. p. 446.

ni Gobernador de algún Estado, a menos de que separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

- No haber desempeñado el cargo de Presidente de la República, ya sea por haber sido electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

El Presidente de la República es electo directamente por los ciudadanos y entra a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durando en él seis años.

## **E. Facultades del Poder Ejecutivo**

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal se hallan fundadas en diversos artículos de la Constitución; sin embargo el artículo 89 enumera y otorga la base legal a muchas de las funciones y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República:

a) Facultades de carácter general:

- 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.



- Ejecutar las leyes, es decir, convertir los mandamientos legislativos en realidades. Para llevar a cabo esta labor se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de leyes elaboradas por el Legislativo.

b) Facultades para extender nombramientos:

- El Presidente de la República tiene la facultad exclusiva sin requerir la intervención de otro órgano de la designación de los Secretarios de Estado.

- Con la 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, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Procurador General de la República. En los recesos de las Cámaras la ratificación corresponde a la Comisión Permanente.

c) Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la Nación:

- La Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de que las fuerzas armadas se encuentren sólo bajo su mando, por ello se le atribuye el derecho a disponer del Ejército, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacionales.

d) Facultades en materia de política internacional:

- Dirección de la política exterior, bajo los principios de: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad nacionales.
- Celebrar tratados internacionales.
- Solicitar al Congreso de la Unión dictar una ley que lo faculte para declarar la guerra a países extranjeros.

e) Otras facultades del Ejecutivo son:

- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente.
- El Ejecutivo debe prestar al Poder Judicial ayuda (fuerza pública) para que se de cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas.
- Habilitar puertos y establecer aduanas marítimas fronterizas.

- La concesión de 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.

- 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.<sup>6</sup>

Existen determinadas facultades del Ejecutivo, que diversos constitucionalistas han denominado legislativas, y que se considera han contribuido - unas en mayor y otras en menor grado - para el debilitamiento del Poder Legislativo, mismas que a continuación se enuncian, aunque algunas ya fueron señaladas anteriormente:

- Facultad reglamentaria.

- Facultad legislativa sobre el control de la salubridad y combate a la contaminación ambiental.

- Facultad legislativa en materia de comercio exterior.

---

<sup>6</sup> RABASA. op. cit. artículo 89.

- Facultad legislativa en materia de subsidios.
  
- La facultad de celebrar tratados internacionales, que le permite signar acuerdos ejecutivos internacionales, los que según la costumbre internacional no requieren la aprobación del Senado. Estos acuerdos en política exterior equivalen a lo que en política interior son los reglamentos.
  
- Las facultades concedidas en razón de la suspensión de garantías.
  
- La facultad de veto.

## **CAPITULO IV.**

# **PROPUESTAS DE LOS PRINCIPALES ACTORES POLÍTICOS NACIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

### **A. Partido Acción Nacional**

#### **1. Iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la Unión**

##### **a) Iniciativa de Reformas Constitucionales para el Equilibrio de Poderes y el Fortalecimiento del Poder Legislativo**

Esta iniciativa fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el día 28 de marzo de 1996, tiene como fin fortalecer y dignificar los trabajos del Poder Legislativo.

Motiva estas reformas, el que a pesar de que la Constitución General contiene principios fundamentales que definen la forma de gobierno del Estado Mexicano - entre los que destacan el relativo a la división de poderes (primer párrafo del artículo 49) y así también el Título Tercero establece las facultades y atribuciones de cada uno de ellos -, el marco constitucional contrasta con la realidad operante en el sistema político mexicano, respecto al cual aludía desde hace casi ochenta años, en

aquel lejano pero aún vigente, diciembre de 1916, Venustiano Carranza en su discurso ante el Pleno del Congreso Constituyente, cuando se refería a la inoperancia del principio de la separación de poderes.<sup>1</sup> Observa la exposición de motivos que a pesar de esos ochenta años de distancia, lamentablemente, sigue teniendo vigencia la crítica de Carranza acerca del divorcio entre la letra de la ley y las prácticas gubernamentales.

Los diputados de Acción Nacional a la LVI Legislatura, señalan que desde que nuestro país se convirtió en Nación independiente, la presencia de un Presidente omnipotente ha sido la regla que ha caracterizado nuestra vida política. Más aun si se le suman aquellas atribuciones que han sido definidas como facultades metaconstitucionales, el resultado es que está lejos de hacerse realidad el principio de división o separación de poderes, y dentro de ello que el Poder Legislativo ejerza sus funciones y opere como verdadero freno y contrapeso de las amplísimas atribuciones del Ejecutivo Federal.

Haciendo énfasis en que es deber de quienes tienen la representación popular, impulsar particularmente el tema del Poder Legislativo y hacer que la letra y el espíritu de la ley armonicen con la realidad y las prácticas que conduzcan a un verdadero Estado de Derecho, se

---

<sup>1</sup> "Tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobase, sino al menos de que hiciese observación alguna".

presentó esta iniciativa de reformas constitucionales, con las siguientes propuestas:

### Planeación Democrática del Desarrollo Nacional

Reformar el artículo 26 constitucional, con el objeto de que el Congreso de la Unión apruebe el Plan Nacional de Desarrollo y posea facultades expresas en la fiscalización de los avances del mismo.

El Congreso de la Unión debe ser el reflejo del sentir popular, sus actos deben determinar el rumbo y modelo de Nación que se busca, en la elaboración de los diferentes planes de gobierno, definiendo normativamente, la conducta a observarse por gobernantes y gobernados dentro del Estado.

Es inaceptable que la facultad otorgada al Congreso de la Unión consista sólo en emitir una opinión respecto del Plan Nacional de Desarrollo, ya que ello no satisface los alcances de la función del mismo como uno de los poderes del Estado.<sup>2</sup> Con la reforma propuesta se le reconoce la atribución esencial de su representación y consecuentemente se adquiere corresponsabilidad entre poderes que comparten el compromiso social del destino y desarrollo nacional.

---

<sup>2</sup> La Constitución remite a la legislación secundaria la participación del Congreso de la Unión en la planeación democrática. El artículo 5 de la Ley de Planeación señala que al Congreso de la Unión se le presentará el Plan Nacional de Desarrollo, simplemente para efectos de opinión.

Se considera que este precepto otorga y reconoce la responsabilidad del Poder Ejecutivo en la recopilación e incorporación de las distintas demandas sociales, así como también en la planeación democrática del desarrollo nacional. Esta función tan delicada y trascendente no puede quedar al arbitrio de uno sólo de los poderes de la Federación; en tal virtud, es conveniente que el Poder Legislativo sancione y supervise el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con la obligatoriedad que tiene el Plan Nacional sobre los programas de la Administración Pública Federal, se considera necesario vincular esta obligación con la que establece el artículo 69 constitucional, para que el titular del Ejecutivo Federal al rendir el informe sobre el estado que guarda la Administración Pública, dé cuenta de los avances en la ejecución de dicho Plan.

### La reelección de los legisladores

Se propone la reelección de los diputados hasta por tres períodos legislativos consecutivos y la de los senadores por uno más, independientemente del principio por el que hubieren sido electos. Atendiendo a que la no reelección se estableció como limitante para acotar a quienes pretendían detentar de manera indefinida el Poder Ejecutivo, ampliándose posteriormente a los miembros del Poder Legislativo; sin embargo, tal limitación a los legisladores trajo consigo el debilitamiento del Poder Legislativo, porque impidió la



profesionalización del trabajo legislativo, al dificultar la carrera parlamentaria.

Se señala que no es viable la ampliación del período de los legisladores, pues resulta necesario el refrendo popular mediante los procesos electorales, a efecto de legitimar y sancionar el desempeño del cargo público.

### El fuero constitucional de los legisladores

Se contempla modificar el segundo párrafo del artículo 61 constitucional, con el fin de adecuar la terminología de la Constitución Federal a la técnica jurídica y a la moderna teoría del Estado, designando correctamente a la protección procesal de que gozan los legisladores, cambiando la palabra “fuero” por la de “inmunidad constitucional”, que no significa impunidad ni privilegios de clase, sino la protección a la investidura del legislador mediante la necesaria declaración de procedencia para sujetar a proceso judicial a algún miembro de las Cámaras.

### La ampliación de los periodos de sesiones ordinarias (artículo 66)

Se juzga conveniente que los períodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión tengan una mayor duración, ya que, es indispensable contar con el tiempo suficiente para el análisis y estudio

de las iniciativas que se presentan, porque no puede seguirse legislando con apresuramiento y ligerezas, según los tiempos y necesidades del Ejecutivo Federal.

De esta manera, se propone mantener el primer período tal y como está y prolongar el segundo hasta el 31 de mayo, incrementándose en un mes, para un total de seis meses al año de sesiones ordinarias del Congreso, con lo que se favorecerá el estudio, reflexión y discusión responsable de los asuntos propios del Poder Legislativo.

#### Informe de Gobierno (artículo 69)

Se propone en esta iniciativa que el informe sobre el estado que guarda la Administración Pública del país - mismo que deberá incluir los avances de los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo - , que debe rendir por escrito el Presidente de la República, sea remitido al Congreso de la Unión a la apertura del primer período ordinario de sesiones de cada año, sin que ello implique la presencia física del Presidente de la República en la sede del Poder Legislativo.

#### Análisis del informe de gobierno (artículo 69)

Se propone que las Cámaras del Congreso, destinen las sesiones subsiguientes a la de apertura, al análisis del informe remitido, con la

presencia y participación de los Secretarios de Despacho que correspondan y en su caso, del Procurador General de la República.

### Sesiones especiales del Congreso y el Ejecutivo Federal (artículo 69)

Se contempla, asimismo, un mecanismo para que en cualquier momento que el Ejecutivo Federal considere necesario tratar ante el Congreso o una de sus Cámaras asuntos de interés nacional, que a su juicio deba conocer el Poder Legislativo, solicite la celebración de sesiones especiales convocadas al efecto.

### Desarrollo de las sesiones contenidas en el artículo 69

Se prevé que el desarrollo de las sesiones de apertura, análisis del informe presidencial y las especiales solicitadas por el Ejecutivo Federal sean reguladas por la Ley Orgánica del Congreso.

### Integración plural de las comisiones legislativas y de los órganos de gobierno de cada una de las Cámaras

Por lo que se refiere al artículo 70, el espíritu que inspira esta propuesta es garantizar desde el marco constitucional la integración plural de las comisiones legislativas y de los órganos de gobierno de cada una de las Cámaras, para que de esta forma el Congreso de la Unión sea una instancia de reflexión, debate y discusiones que reflejen los intereses

populares, el equilibrio de poderes y la integridad y soberanía de la Nación.

Lo anterior se logrará en la medida que se tengan reglas claras que sean observadas puntualmente por sus integrantes, que garanticen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de responsabilidades en igualdad de condiciones, preservando el principio democrático de que las decisiones corresponden a la voluntad mayoritaria de sus miembros, pero tomando en cuenta los derechos de las minorías y sobre estas bases se establezcan consensos y acuerdos.

#### Publicación de una ley o decreto

Se observa que en el texto del artículo 72 ha existido una laguna que debe subsanarse, esta es, la falta de previsión para el caso que cuando una ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión, es enviada al Ejecutivo para su publicación, y éste se abstiene hacerlo, se inhibe con ello la iniciación de su vigencia.

Por tal motivo, en previsión de tal caso y con el propósito de fortalecer al Órgano Legislativo, es indispensable dotar de un procedimiento que dé certeza y asegure la eficacia de la función legislativa. De ahí que la iniciativa proponga adicionar con un último párrafo al artículo 72 a fin de que si el titular del Ejecutivo en un término de 15 días naturales después de vencido el plazo de que dispone para hacerle

observaciones, no ordena la publicación de una ley o decreto, el presidente de la cámara revisora lo mandara hacer.

### Intervención del Congreso en la aprobación de empréstitos

La iniciativa sugiere modificar la fracción VIII del artículo 73 a fin de hacer más precisa la intervención del Congreso en la aprobación de los empréstitos que contrate el Ejecutivo Federal a nombre de la Nación mexicana, de ahí que se proponga que el Congreso no sólo se limite a dar las bases para la celebración de dichos empréstitos, sino que éstos sean, en su caso, aprobados en forma específica, a fin de lograr un cumplimiento cabal de la responsabilidad que el Poder Legislativo tiene en esta materia.

### Aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

En el mismo artículo 73, se propone modificar la fracción XXIV a fin de incorporar el requisito de mayoría calificada para la aprobación de dos ordenamientos legales importantes y trascendentes para la vida del Poder Legislativo: su Ley Orgánica y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, debiendo ser consensados entre los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión y por la

misma mayoría calificada, además, cualquier reforma a dichos ordenamientos requerirá también de un amplio consenso.

### Atribuciones en materia presupuestaria

Acción Nacional considera un paso indispensable para el fortalecimiento del Poder Legislativo, el otorgarle a éste mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental, de ahí que se propongan también reformas a los artículos 74 y 75 de la Ley Fundamental.

Por lo que hace al artículo 74, que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se propone reformar la fracción IV y derogar las fracciones II y III:

### Términos de presentación para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos

De la fracción IV del artículo 74 se mantiene su primer párrafo y se propone modificar el segundo, a fin de que el Ejecutivo Federal deba hacer llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos, la Iniciativa de Ley de Ingresos, así como los Criterios Generales de Política Económica, a más tardar el 15 de octubre, con el fin de darle más tiempo al Poder Legislativo para el análisis de dichas iniciativas con lo que se fortalecen sus atribuciones en materia

presupuestaria y económica. Se exceptúa de lo anterior, cuando se dé el cambio de titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso, éste tendrá hasta el 10 de diciembre para hacer llegar el llamado paquete económico, y en este caso, se conserva la ampliación ya prevista del primer periodo ordinario de sesiones hasta el 31 de diciembre, con lo que se tendrán 20 días para su análisis.

### Vigencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos

Conforme al tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74, la Cámara al aprobar el Presupuesto de Egresos debe señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido en la ley. En el cuarto párrafo, se propone resolver un problema que enfrentan los Estados modernos cuando por cualquier razón, al término de un ejercicio fiscal, no se aprueban las partidas presupuestarias para hacer frente al ejercicio fiscal que inicia: que cuando al inicio del ejercicio fiscal no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, o ambos, continuarán rigiendo los aprobados para el último ejercicio.

### Limites a la Partida Secreta

Si bien es cierto el Estado moderno requiere de una partida especial, más que no secreta, cuyo manejo sea reservado por razones de seguridad nacional, se hace necesario, que la ley establezca: el tope de su monto, los destinos específicos que tendrá y el procedimiento

especial a que se sujetará su revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda.

### Presentación de la Cuenta Pública Federal

Dentro de la misma fracción IV del artículo 74, se propone un último párrafo conforme al cual el Ejecutivo Federal deberá remitir la Cuenta Pública Federal a la Cámara de Diputados dentro de los tres primeros meses de concluido el ejercicio presupuestal correspondiente, a fin de iniciar el proceso de revisión de la misma con mayor puntualidad.

### Fiscalización y control de la gestión gubernamental

Se contempla en la iniciativa reformar el artículo 75, para referirse íntegramente al proceso de fiscalización y control de la gestión gubernamental.

Primeramente, se reafirma la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, el órgano técnico de la Cámara de Diputados al que corresponde llevar a cabo el proceso de fiscalización del ingreso, gasto, manejo y aplicación de los fondos y recursos de los tres poderes de la Unión, así como el de todos aquellos entes, cualquiera que sea su denominación, que ejerzan gasto público federal.



En el ejercicio de dicha función la Contaduría Mayor de Hacienda no sólo revisará el apego a los criterios establecidos en el Presupuesto, el cumplimiento de metas y programas, la exactitud y justificación de los gastos, a lo que se limita en la actualidad, sino que habrá de hacerlo también para verificar la regularidad, la eficacia, la economía y la eficiencia de la gestión gubernamental.

Asimismo, se propone que la Contaduría Mayor de Hacienda tenga la facultad de llevar a acabo las investigaciones necesarias para detectar la comisión de actos irregulares o ilícitos en el ejercicio del gasto público federal, cuantificar los daños y perjuicios que afecten al erario público federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, proceder al fincamiento de las responsabilidades administrativas que procedan, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan, y en su caso proceder a presentar las denuncias penales que procedan, de las cuales llevará puntual seguimiento.

Para el desempeño de sus atribuciones, los tres poderes de la Unión deberán prestar a la Contaduría Mayor de Hacienda los auxilios necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones.

#### Titular de la Contaduría Mayor de Hacienda y personal

Se prevé que en la legislación reglamentaria se señalen los requisitos para ser titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, entre los que

deberán contenerse los requisitos que señalan las fracciones I, II, IV a VI del artículo 95 constitucional, así como amplio prestigio profesional, reconocida capacidad y experiencia técnica.

Por lo que hace a la integración del personal de la Contaduría Mayor, se deberá garantizar eficiencia, profesionalismo y honradez en el ejercicio de la función.

#### De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda

La actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda es evaluada por una comisión legislativa, la que es enlace entre ella y la Cámara de Diputados.

Respecto a dicha comisión, y a fin de garantizar un mínimo de independencia e imparcialidad entre el fiscalizado y el fiscalizador, se propone que su integración sea en forma mayoritaria por diputados de partido diverso a aquel por el que fue electo el Presidente de la República.

#### Presupuesto de Egresos de ambas Cámaras

Se propone la reforma de la fracción I del artículo 77, a fin de que las Cámaras del Congreso tengan la facultad de formular su respectivo Proyecto de Presupuesto de Egresos, que turnarán al Ejecutivo

en tal virtud se considera que la Cámara de Diputados al crear y repetir la voluntad de la Nación, debe tener la facultad de intervenir en lo relativo a la celebración de tratados internacionales en relación de colegisladora con el propio Senado.<sup>4</sup>

- Que haciendo un recorrido histórico de nuestra legislación, se puede observar que esta facultad no siempre fue exclusiva del Senado, sino llegó a ser concurrente, es decir, del Congreso General, e incluso en una época en que no llegó a existir la Cámara de Senadores, esta facultad fue ejercitada exclusivamente por la Cámara de Diputados, sin que ello hubiese afectado a nuestro sistema, ni hubiese sido un obstáculo en la vida internacional.

- Que los tratados internacionales tienen como efecto otorgar derechos e imponer obligaciones a las partes contratantes, produciendo efectos en menor o mayor intensidad en el régimen interno de los Estados, esto necesariamente implica que para su ejecución y cumplimiento se realicen una serie de adiciones y reformas a la legislación ordinaria interna y en la que obviamente participa de manera importante la Cámara de Diputados.

- Que conforme al artículo 133 constitucional se determina que los tratados, serán también la Ley Suprema de la Unión, al igual que la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella,

---

<sup>4</sup> El artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recoge la tesis clásica de la representación, al disponer que: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación..."

por lo que si para esta últimas se establece un proceso legislativo y la concurrencia de ambas Cámaras para su reforma, creación o adición, lo lógico es que también debe darse la participación del Congreso General en lo que hace a los tratados; por estar en el mismo nivel de Ley Suprema.

- Que al tener como forma de gobierno una República representativa, democrática y federal, se desprende que en el aspecto de la representación y la democracia, implica contemplar una mayor participación de la sociedad en la discusión y ratificación de los tratados internacionales.

### **c) Iniciativa de Reformas Constitucionales para la participación del Senado en los Asuntos Financieros de la Nación.<sup>5</sup>**

Esta iniciativa tiene como objetivo principal que en el contexto del federalismo y del fortalecimiento del Poder Legislativo, la Cámara de Senadores participe en materia de finanzas públicas y fiscalización, como la instancia de representación de los Estados en el pacto federal.

Señala la Exposición de Motivos:

El desarrollo del derecho presupuestario ha estado vinculado al desarrollo de las democracias modernas. A lo largo del siglo XX la

---

<sup>5</sup> Presentada el 24 de septiembre de 1996, en la Cámara de Senadores.

institución presupuestaria ha descansado básicamente sobre dos principios: a) La racionalidad económica que se traduce en el principio de responsabilidad fiscal, y b) Un fundamento jurídico-político que se sostiene en el principio general de equilibrio entre los poderes.

Utilizar fondos públicos y ejercer la actividad económica-financiera, sin la debida fiscalización, inspección e intervención, equivale a ejercer el poder sin responsabilidad, lo que constituye un contrasentido en un Estado de Derecho.

La Cámara de Senadores no tiene facultades en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos ni en la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Su participación se restringe, dentro del Congreso de la Unión a la aprobación de Ley de Ingresos y a definir las bases, aprobar y mandar pagar los empréstitos que sobre el crédito de la Nación adquiera el Ejecutivo. Esta limitación en las atribuciones del Senado no tiene antecedente jurídico en México, salvo en los casos en que el Congreso de la Unión ha sido unicameral. Este exclusivismo de la Cámara de Diputados no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente.

Acción Nacional ha insistido en que una de las condiciones fundamentales para la existencia de un régimen democrático, estriba en el control parlamentario del Presupuesto y la Cuenta Pública. La participación del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos

y en la revisión de la Cuenta Pública, es una materia que esta fuertemente vinculada a otros temas de interés nacional, como el fortalecimiento del Poder Legislativo, el equilibrio de poderes y el federalismo.

Con fundamento en lo anterior, en la iniciativa se propone lo siguiente:

- Se introduce el concepto de materia financiera para incorporar lo relativo a ingresos y egresos bajo una sola unidad conceptual.
- Se dispone que el Congreso *determinará* el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implica una mayor intervención del Congreso en las asignaciones y distribución del Presupuesto y la connotación de la corresponsabilidad de ambos poderes en materia financiera.
- Que el Ejecutivo presente las iniciativas financieras a más tardar el 15 de octubre, o bien el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo, en virtud de que un proceso de deliberación y discusión bicamaral tan importante en materia técnica y financiera requiere de un plazo razonable para su adecuada resolución.
- Se introducen los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), que son elaborados por el Ejecutivo y sometidos a discusión y aprobación del Congreso de la Unión. Su duración es anual y tienen como objetivo el orientar las Iniciativas de Ley de Ingresos y Egresos

que se presentan al Congreso una vez que los CGPE hayan sido aprobados. Los CGPE estarán vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Al vincular a los CGPE cuya vigencia es anual, con el Plan Nacional de Desarrollo, de vigencia sexenal, se logra dar mayor cohesión e integridad a la fiscalización de la gestión gubernamental puesto que mediante los CGPE, el PND se desglosa en programas económicos concretos y de corto plazo que, a final del sexenio, permitirán valorar económica, política y objetivamente, los resultados sexenales y no solamente los resultados año tras año.

- Se establece que los CGPE deben ser presentados el 1º de septiembre de cada año y aprobados a más tardar el día 30 del mismo mes. Ello para contar con un límite temporal que evite una discusión alargada en perjuicio del análisis y aprobación de las Leyes de Ingresos y Egresos. Cuando el Presidente inicie su encargo deberán ser presentados antes del día 15 de diciembre y serán aprobados antes de discutir y aprobar las Iniciativas de Ingresos y Egresos de la Federación.

- Se establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación deje de ser un decreto y se convierta en ley, en virtud de la participación de las dos Cámaras del Congreso en su discusión y aprobación. En esta propuesta se protege la facultad del Ejecutivo para reasignar montos y

partidas presupuestales, dentro de un rango y proporción razonable, con el objeto de no entorpecer la dinámica que requiere el Ejecutivo para lograr su eficiente desempeño.

- El Congreso no sólo debe limitarse a dar las bases para la celebración de empréstitos, sino que estos deben ser aprobados previamente a su celebración.

- Se mantienen las partidas secretas, pero se establece que los montos de las misma deberán formar parte de la Cuenta Pública y que, en todo caso, se deberá establecer un sistema de control y fiscalización del gasto que se derive de ellas.

- Se establece la obligación de la Administración Pública Federal, y de todo funcionario, para colaborar con las labores fiscalizadoras del Congreso.

- Se establece que la Contaduría Mayor de Hacienda será un organismo técnico dependiente del Poder Legislativo, con autonomía técnica, cuyo titular será designado por la mayoría calificada del Congreso de la Unión.

- Se dispone que la Comisión de Vigilancia será una comisión bicameral integrada por el mismo número de diputados y de senadores



y con un presidente de afiliación partidista distinta a la del Presidente de la República.

- Por último se establece la facultad de las Cámaras, para integrar comisiones de investigación respecto de las actividades de toda la Administración Pública, y no sólo del sector paraestatal, tal y como es hasta este momento. Los resultados de esas investigaciones se harán del conocimiento de las autoridades competentes, con el objeto de que, en su caso, se proceda a fincar las responsabilidades políticas, penales y administrativas a las que hubiera lugar. Con ello, se logra una mayor efectividad en las labores de investigación del Legislativo.

Esta iniciativa presentada en el Senado de la República difiere de la presentada para el fortalecimiento del Poder Legislativo en la Cámara de Diputados, en los siguientes puntos: en ésta se otorga al Senado la facultad de participar en los asuntos financieros de la Nación en cuanto al Presupuesto, los Criterios Generales de Política Económica y la revisión de la Cuenta Pública y por ende que la Contaduría Mayor de Hacienda ya no sea un órgano técnico de la Cámara de Diputados sino del Congreso de la Unión, por consiguiente la conformación de la Comisión de Vigilancia de éste órgano técnico también estará integrado por senadores. Asimismo difiere (cinco días) en cuanto a los términos de presentación del denominado paquete financiero.

## **2. Plataforma Legislativa 1997-2000 “Por el México que todos queremos ver”**

Debido a que las iniciativas presentadas por Acción Nacional en el Congreso de la Unión se encuentran pendientes de dictamen, se observa que en su Plataforma, el Partido las retoma, sosteniendo en materia financiera las propuestas del Senado del 24 de septiembre de 1996.

### **B. Partido de la Revolución Democrática**

---

#### **1. Iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la Unión**

##### **a) Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 74 fracción VI y 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>**

Este proyecto de iniciativa se refiere a la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento del gabinete.

Señala la exposición de motivos que la excesiva concentración de poderes públicos y políticos en el titular del Ejecutivo debilita la división de poderes, por lo que se requiere de un programa de reformas legales

---

<sup>6</sup> Presentada en la H. Cámara de Diputados el 29 de noviembre de 1994.

que tiendan a moderar dichos poderes: se propone el sometimiento del nombramiento que seguirá siendo presidencial, de los integrantes del gabinete, de los directores de las principales empresas paraestatales de la Nación, con lo que "...se trata de reforzar el enfoque republicano en el nombramiento del gabinete hoy facultad exclusiva e indiscriminada del Ejecutivo, incluyendo la vigilancia del Poder Legislativo, de la idoneidad de las propuestas por el Ejecutivo... se trata de hacer concurrente a la Cámara de Diputados en la facultad de nombrar a los Secretarios de Estado (con excepción de los Secretarios de los ramos de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina por ser dichos ramos facultad del Senado), y a los directores de las principales empresas paraestatales de la Nación ..."

La ratificación deberá hacerse en un plazo de cinco días naturales por mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes y en caso de que no sea ratificado el nombramiento, el Presidente de la República hará uno nuevo para su ratificación en el plazo señalado.

## **2. Plataforma Electoral 1997**

A continuación se señalan las propuestas contenidas en la Plataforma Electoral 1997 del Partido de la Revolución Democrática, tendientes a poner en práctica una real división y equilibrio de poderes y acotar el poder del Presidente:

- Fortalecer la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto, incrementando su intervención en el seguimiento y control sobre el gasto público. Para tal efecto, debe crearse una Oficina de Presupuesto en la Cámara de Diputados y reformarse el sistema de fiscalización de tal forma que se logre crear un órgano autónomo, imparcial, profesional y de alta capacidad técnica -cuyo titular sea elegido por los diputados a mayoría calificada- que se haga cargo de la función calificador. Se requiere también la formación de un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, de carácter deliberativo y propositivo, y con participación de los principales agentes económicos y organizaciones sociales del país que se encargue de encaminar la reestructuración productiva y financiera.

- Hacer efectivas las facultades del Congreso para someter a juicio político a aquellos funcionarios que usen indebidamente los recursos públicos e implementar las medidas conducentes para desaforar a aquéllos que incurran en peculado, corrupción, para que sean procesados. Asimismo deberán elevarse las penas para estos delitos.

- Eliminar las partidas secretas o las manejadas discrecionalmente por el Presidente y los Gobernadores (ramo 23 e "ingresos adicionales").

- Reducir las prerrogativas de los servidores públicos de mayor jerarquía y el financiamiento de los partidos políticos para las elecciones.

- Que se establezca una vigilancia estricta del gasto público para eliminar las fugas por peculado y corrupción.
  
- Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para regular el poder que el Ejecutivo utiliza ahora de manera discrecional sobre sus integrantes y sobre los recursos públicos.
  
- Que la Cámara de Diputados apruebe, en consulta con las organizaciones ciudadanas y los sectores productivos del país, el Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos fundamentales de política económica, tanto en lo referido a la orientación de medidas de carácter interno; como a los empréstitos, tratados o convenios internacionales, la deuda externa, y los principios por los que se rija el comercio exterior.
  
- Que se traslade al Poder Legislativo la función de fiscalización del gasto, de discusión y aprobación efectiva del Presupuesto Nacional, y de establecimiento de contribuciones fiscales para cubrirlo, suprimiendo toda partida secreta o discrecional en manos del Poder Ejecutivo.
  
- Que sea la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios, quien designe al Procurador General de la República y al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Que se haga efectiva la facultad del Poder Legislativo para hacer comparecer a cualquier servidor público de la Federación para que informe de sus gestión, y que se introduzca en la Constitución la revocación del cargo para cualquier miembro del gabinete presidencial o encargado de un organismo público descentralizado que incumpla las tareas que le fueron encomendadas.
  
- Que se establezca la obligación de que el informe de gobierno que presenta el Ejecutivo una vez al año sea sometido a discusión ante la Cámara de Diputados en presencia del informante.
  
- Que se respete el texto constitucional sobre la movilización de efectivos militares en el territorio nacional, y que se prohíba estrictamente la intervención de las fuerzas armadas en conflictos políticos, sociales o de orden policiaco.

## **C. Partido Revolucionario Institucional**

### **1. Plataforma Electoral 1997-2000**

En virtud de que el Partido Revolucionario Institucional no ha presentado iniciativas de ley relativas a la división de poderes, únicamente se hace mención de lo contenido en su Plataforma Electoral:

Considera el PRI que: “El equilibrio de poderes es una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el Estado de Derecho, únicamente con el balance entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se puede garantizar un ejercicio de gobierno responsable en el marco de la ley y con el exclusivo propósito de buscar y dar soluciones a las demandas de la sociedad. Lo anterior no debe significar una escisión o divorcio de los poderes, si no por el contrario, conlleva la necesidad de continuar abriendo espacios para una Nación cada vez más justa, democrática y desarrollada...

...El PRI promoverá ahora el fortalecimiento del Poder Legislativo mediante la revisión de competencia y atribuciones para que realice de manera eficiente las labores que le son propias, y para que participe más activamente en el diseño y vigilancia de las políticas públicas. La Cámara de Diputados, el Senado de la República y los Congresos Locales deben responder a este desafío para que la pluralidad política mejore las acciones de gobierno.”

Con fundamento en lo anterior el PRI asume los siguientes compromisos:

- Ampliar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de vigilancia y fiscalización del gasto público, para que la propuesta de la Auditoría Superior de la Federación alcance sus propósitos, así como

las comisiones especiales y las comisiones de investigación que puedan crearse a partir de lo dispuesto en el artículo 93 constitucional.

- Revisar el régimen interno del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras, para hacer más eficaz el proceso legislativo.



## CONCLUSIONES

1.- La división de poderes debe entenderse no como la división del poder, sino como la división de las funciones de un poder público e indivisible del Estado, que se depositan a su vez en tres distintos órganos.

2.- La división de las funciones del poder público es necesaria para un buen ejercicio de éste, y para que entre los órganos del Estado exista el equilibrio necesario para mejorar la toma de decisiones públicas e incrementar los niveles de eficiencia gubernamental.

3.- La división de poderes debe implicar: división de poderes, colaboración de poderes y dependencia orgánica.

4.- Salvo la Constitución de Apatzingán de 1814 en que la supremacía correspondía al Poder Legislativo y las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en que el Supremo Poder Conservador poseía amplias facultades, todas las demás Leyes Fundamentales incluyendo la de 1917, han otorgado al Poder Ejecutivo excesivas concesiones de autoridad y poder; amplísimas facultades en detrimento del Legislativo.

5.- El sistema político mexicano se caracteriza por un fuerte presidencialismo, dejando de lado la relación que debe existir entre los

distintos Poderes de la Unión, en particular del Legislativo con el Ejecutivo.

6.- La debilidad del Legislativo en nuestro país es a causa de que ha carecido de adecuadas funciones de control, al no estar contempladas tales atribuciones en la Constitución. La Constitución debe permitir a cada uno de los órganos de gobierno, ejercer plenamente las funciones y atribuciones que el pueblo le ha dado.

Es necesario perfeccionar al Congreso como un órgano de control del Poder Ejecutivo, el sistema de pesos y contrapesos deviene necesariamente en mecanismos de control del Legislativo al Ejecutivo.

Debe dársele al Poder Legislativo un lugar de mucho peso para que sea un contrapeso real y un equilibrio del Poder Ejecutivo.

7.- El Congreso de la Unión debe estar en posibilidad de hacer una colaboración estrecha con el Ejecutivo, colaboración que puede ir hasta profundizar las facultades fiscalizadoras que tiene el Congreso para que el Ejecutivo este limitado en los términos de ley, en el ejercicio de sus facultades. Además el Senado de la República debe poseer más funciones deliberativas.

8.- Es necesario dotar al Congreso de la Unión de los mecanismos necesarios para vigilar y fiscalizar los diversos actos del titular del

Ejecutivo Federal y de la Administración Pública Federal que le está subordinada, ya que el Congreso de la Unión debe ser más que una fuente de leyes.

9.- El fortalecimiento del Poder Legislativo no debe ser un traslado de facultades de un poder a otro, deben ser formas de coordinación y mecanismos que induzcan a la cooperación entre poderes, manteniendo cada uno su esencia y sus cometidos.

10.- La autonomía del Poder Ejecutivo, no se contrapondría a el fortalecimiento del Poder Legislativo sino que serían dos poderes los suficientemente fuertes para tener una relación de respeto dentro del marco de la ley.

11.- En cuanto a las propuestas:

- En materia de planeación, coordinación y orientación de la actividad económica, la intervención del Congreso es mínima, por lo que debe considerarse que el Congreso de la Unión participe y apruebe el Plan Nacional de Desarrollo, fortaleciendo de esta forma la colaboración y corresponsabilidad entre ambos poderes.

- El tema de la reelección de los legisladores se encuentra vinculado al fortalecimiento del Poder Legislativo, ya que la inexistencia de una verdadera carrera parlamentaria, ha influido en la debilidad del

legislativo; la estabilidad por periodos largos permitirá que los diputados y senadores lleguen a dominar las practicas legislativas así como las materias propias de las comisiones a las que pertenezcan, mejorando de ésta forma la calidad del trabajo legislativo.

- En cuánto al informe presidencial, una de las propuestas es que se presente por escrito sin la presencia del Ejecutivo, sin embargo se considera que pudiera buscarse un formato para que el informe propicie el diálogo público entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, permitiendo a los legisladores de los distintos partidos políticos formular una o varias preguntas, sustituyendo la estructura unilateral del informe.

---

- En cuanto a la propuesta de que sea el presidente de la cámara revisora quien publique una ley, en caso de que el Presidente de la República no la realice, pudiera contemplarse como alternativa, imponer al Ejecutivo una sanción por no publicar la ley.

- El control sobre el Presupuesto, la Cuenta Pública, la deuda externa y otras materias relacionadas es el control más importante que el Legislativo realiza al Ejecutivo. La Cámara de Diputados sólo puede examinar, discutir y aprobar; pero no rechazar el proyecto o la ley, además de que es grave que el Senado no tenga participación en el control económico-financiero.

El Presupuesto de Egresos sólo es aprobado por la Cámara de Diputados, sin embargo para ampliarlo o modificarlo se requiere, de acuerdo con el artículo 126 constitucional, de una ley posterior, lo que significa que el Senado si interviene; no se justifica que el Senado no participe también en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación

Además el Congreso debiera participar en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos, dándoles a los legisladores tiempo suficiente para realizar un estudio que les permita emitir juicios razonablemente informados.

---

- Debe hacerse al Congreso corresponsable en la formulación de las políticas nacionales, de la actuación de los Secretarios de Estado al haber intervenido en su ratificación.

- Uno de los objetivos debe ser que el Congreso de la Unión sea una instancia de control sobre los actos del Ejecutivo, para lo que debe ampliarse a todos los órganos de la Administración Pública Federal, la investigación del funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria contenida en el artículo 93 constitucional .

Además las comisiones no tienen la facultad de solicitar la aplicación de sanciones o denunciar algún delito. Los resultados de estas

investigaciones debieran obligar al Ejecutivo y al mismo Legislativo a tomar medidas de alguna índole en relación con los servidores públicos involucrados: responsabilidad política, penal y administrativa que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### Otras propuestas

- Es necesario precisar límites claros a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, es decir, que determinadas materias no deban ser normadas por reglamento alguno, y que necesariamente deban ser objeto de una ley.

- La facultad del Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior (párrafo segundo del artículo 131 constitucional), implica una desviación del principio de la división de poderes, ya que; en este caso: "...el citado ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y autorización del Congreso Federal y no como administrador, por disposición expresa de la Constitución. Por tanto, los decretos expedidos en uso de tales facultades, tienen la misma naturaleza y jerarquía que las leyes ordinarias del propio Congreso..."<sup>1</sup>. Por lo que se considera que esta facultad debe ser exclusiva del Poder Legislativo.

---

<sup>1</sup> Tesis de la Suprema Corte de Justicia.  
Amp. en Rev. 1635/58 Inf 1961. Pl. p. 134 cit. pos. Derechos del Pueblo Mexicano (art. 29)

- La facultad en materia de subsidios contenida en el último párrafo del 28 constitucional no esta expresamente concedida al Ejecutivo, aunque mediante decreto, él ha hecho uso de ésta, otorgado los subsidios y estímulos a las actividades que él considera prioritarias; por lo que se propone que el texto constitucional, en razón de la naturaleza y repercusiones de dicha facultad, esta se otorgue al Poder Legislativo.

## FUENTES CONSULTADAS

### A. Bibliografía

ARTEAGA, Nava Elisur, Derecho Constitucional Tomo I, 1ª ed., México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994.

BERLÍN, Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

---

BOBBIO, Norberto y otros, Diccionario de Política, 9ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1995.

BURGOA, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 8ª ed., México, Porrúa, 1991.

CÁRDENAS, Gracia Jaime F., Una Constitución para la Democracia, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

CARPIZO, Mc Gregor Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 22ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1994.

CARPIZO, Mc Gregor Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 6ª ed., México, Porrúa, 1983.



GIL, Villegas Francisco, El Congreso Mexicano, 1ª ed., México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM (Integración y comentarios al articulado), Derechos del Pueblo Mexicano - México a través de sus Constituciones -, 4ª ed., México, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Problemas actuales del Derecho Constitucional - Estudios en homenaje a Jorge Carpizo -, 1ª ed., México, UNAM, 1994.

KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, 15ª ed., México, Editora Nacional, 1979.

LANZ, Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, 5ª ed., México, Continental, 1984.

MORENO, Daniel, Clásicos de la Ciencia Política, 2ª ed., México, Porrúa, 1983.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed., México, Porrúa, 1993.

RABASA, Emilio O., El pensamiento político del Constituyente de 1824, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

RABASA, Emilio O., El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857, 1ª ed., México, Porrúa, 1991.

RABASA, Emilio O. y CABALLERO Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, 11ª ed., México, H. Cámara de Diputados LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Asuntos Editoriales, 1997.

SÁNCHEZ, Bringas Enrique, Derecho Constitucional Mexicano, 1ª ed., México, Porrúa, 1995.

---

SAYEG, Helú Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 1ª ed., México, Porrúa, 1987.

SAYEG, Helú Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978.

SAYEG, Helú Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, 1ª ed., México, Cultura y Ciencia Política, 1972.

SAYEG, Helú Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, 1ª ed., México, Trillas, 1991.

TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 30ª ed., México, Porrúa, 1996.

TENA, Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1991, 16ª ed., México, Porrúa, 1991.

## **B. Hemerografía**

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVI Legislatura.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVI Legislatura.

## **C. Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 120ª ed., México, Porrúa, 1997.