

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

20762

1

**LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES Y SU  
APLICABILIDAD EN LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DESDE EL  
PUNTO DE VISTA DE LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRIA EN DERECHO**

**P R E S E N T E**

**LIC. FELIPE LANDEROS HERRERA**

**ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA**

**MEXICO, D.F., 2002**



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.

---

## A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ser parte de la Universidad Nacional Autónoma de México es un honor inmerecido. Por tal motivo, siempre le estaré agradecido. No sólo por ser el más grande espacio cultural del país sino también, por constituirse en un hogar para todos sus miembros insaciables de conocimiento.

Gracias

## A MIS PROFESORES Y AMIGOS

Tales como los Doctores en Derecho Castrejón García, Vega Vera, Mirón Reyes, Torres Espinosa y los Maestros en Derecho Rodrigo Roque y Héctor Torres Lima; merecen mis respetos, consideraciones y profunda admiración. Sin su apoyo y colaboración no sería realidad ésta tesis. Mi gratitud para ellos por siempre.

Gracias

Centro General de Biblioteca  
Se archiva en formato electrónico e impreso.  
Unidad de Trabajo Recepción:  
NOMBRE: FELIPE LANDEROS  
HERRERA  
FECHA: NOV 13, 2002  
[Firma]

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

## A MIS PADRES, HERMANOS E HIJOS

A mis padres Luis y Guadalupe, porque un día se sientan orgullosos como lo estoy de ellos. Padre, especialmente a ti, ojalá superes la enfermedad y luches mucho como yo lo hago contra la ignorancia.

A mis hermanos Juan, Irma, José Luis y Lorena y a mis hijos Juan Manuel, Luis Felipe y Lupita, como una prueba de lo mucho que los quiero.

A mis tíos y primos como una forma de agradecerles tanto amor y apoyo para conmigo.

Gracias

---

## **A UNA PERSONA ESPECIAL**

A Mam, una ilusión cumplida y miles de sueños por cumplir. En todos ellos mi vida y corazón. Te amo.

Gracias

---

## **A MIS AMIGOS**

Muchos por cierto que no cito porque éste trabajo se quedaría corto en su mención.

Para todos los integrantes del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, gracias por creer en mi.

Para todos, ésta tesis. Gracias

## ÍNDICE

<b>Introducción.</b>	9
<b>Capítulo I: Marco Histórico de la Teoría Clásica de la División de Poderes y los Controles Constitucionales.</b>	13
1. 1. Precisiones Conceptuales.	14
1.1.1. Poder.	14
1.1.2. Control.	17
1.1.3. Racionalismo.	19
1.2. Orígenes en el Pensamiento Político de la Antigüedad.	21
1.2.1. Orígenes en el Pensamiento Político de la Edad Media.	28
1.2.2. Orígenes en el Pensamiento Político de Maquiavelo.	30
1.2.3. Orígenes en el Pensamiento Político de Juan Bodino.	32
1.2.4. Orígenes en el Pensamiento Político de Hobbes.	34
1.2.5. Orígenes en el Pensamiento Político de John Locke.	35
1.3. Planteamientos para la Formulación de la Teoría de la División de Poderes.	37
1.4. El Contexto Histórico del Nacimiento de la Teoría Clásica de la División de Poderes.	39
1.4.1. Elementos y Principios del Estado de Derecho o Estado Racional.	41
1.5. El Pensamiento Político de Montesquieu.	43
1.6. El Pensamiento Político de Algunos Pensadores Contemporáneos de Montesquieu.	46
1.7. Breve Referencia a las Constituciones de los Estados Unidos de América y Francia.	48
1.8. Concepciones Elementales de la Teoría de Separación de Poderes.	51
1.9. Pensamientos Contrarios a la Teoría de la Separación de Poderes.	53
1.10. Los Controles Constitucionales.	56
<b>Capítulo II: Marco Contextual de la División de Poderes y los Controles Constitucionales en el Estado Mexicano.</b>	59
2.1. Antecedentes Históricos de la División de Poderes y los Controles	59

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

---

Constitucionales en el Estado Mexicano.	
2.1.1. La Constitución de 1812.	60
2.1.2. Los Elementos Constitucionales de Rayón de 1813.	61
2.1.3. Los Sentimientos de la Nación de 1813.	62
2.1.4. La Constitución de Apatzingán de 1814.	62
2.1.5. El Acta Constitutiva de 1824.	64
2.1.6. La Constitución de 1824.	64
2.1.7. Las Siete Leyes de 1836.	67
2.1.8. Los Intentos de Reforma de 1840.	69
2.1.9. Los Proyectos de Reforma de 1842.	70
2.1.10. Las Bases Orgánicas de 1843.	72
2.1.11. El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.	73
2.1.12. La Constitución de 1857.	74
2.2. La División de Poderes y los Controles Constitucionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	77
2.3. Análisis del Artículo 49 Constitucional.	80
2.4. Los Poderes en el Sistema Jurídico Político Mexicano.	84
2.4.1. El Poder Legislativo.	87
2.4.2. El Poder Ejecutivo.	89
2.4.3. El Poder Judicial.	92
2.4.4. Organismos Descentralizados.	93
2.5. Los Poderes Informales.	97
<b>Capítulo III: Las interrelaciones entre los Poderes del Estado Mexicano.</b>	100
3.1. El Criterio Formal de los Actos de Estado	102
3.2. El Criterio Material de los Actos de Estado.	103
3.3. Actos del Poder Legislativo en Materia Legislativa.	105
3.4. Actos del Poder Legislativos en Materia Jurisdiccional.	119
3.5. Actos del Poder Legislativo en Materia Administrativa.	131
3.6. Actos del Poder Ejecutivo en Materia Administrativa.	158
3.7. Actos del Poder Ejecutivo en Materia Jurisdiccional.	195
3.8. Actos del Poder Ejecutivo en Materia Legislativa.	200

---

3.9. Actos del Poder Judicial en Materia Jurisdiccional.	213
3.10. Actos del Poder Judicial en Materia Administrativa.	228
3.11. Actos del Poder Judicial en Materia Legislativa.	230
3.12. Controles Ejercidos por los Organismos Descentralizados.	233
3.13. Controles Ejercidos por los Poderes Informales.	241
<b>Conclusiones</b>	251
A) Teóricas.	251
B) Contextuales.	255
C) Metodológicas.	258
<b>Bibliografía.</b>	263

---

## INTRODUCCIÓN.

Desde la antigüedad hasta nuestros días, el hombre se ha preocupado acerca de la manera en que ha de ser gobernado y debe gobernar. La mayor de las veces, ha sido consciente de las graves consecuencias que encierra la concentración excesiva del poder público y las enormes desviaciones que por tal motivo se causan a la sociedad. Al mismo tiempo y de forma paralela se ha preguntado acerca de cuál es la mejor forma para distribuir las funciones propias de los órganos de poder y cuáles son los controles específicos que han de regular su ejercicio.

Grandes pensadores se han pronunciado al respecto. Desde Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón en la antigüedad; Maquiavelo y Juan Bodino en la edad del renacimiento; Locke, Montesquieu y Juan Jacobo Rousseau en los albores del Estado liberal o Estado de Derecho y finalmente hasta Karl Loewenstein, André Hauriou, Diego Valadés y Jorge Carpizo entre otros, en la actualidad. Todos ellos coinciden en que el poder debe ser controlado racionalmente.

El poder público como lo que ha de ser controlado y equilibrado, el control constitucional como el medio que imposibilita la concentración del poder y por último, la racionalización en el esquema de poder entendido como el uso eficaz y eficiente de las potestades soberanas del Estado, constituyen los conceptos elementales en base a los cuales este trabajo de investigación se desarrolla.

Se pretende analizar la aplicabilidad de la Teoría de la División de Poderes en nuestro texto constitucional y verificar si los sustentos normativos y fácticos que le dieron origen han permanecido inmutables en el transcurso del tiempo o por el contrario, ante el surgimiento de nuevas condiciones sociales y particularmente de formas emergentes de poder es imprescindible y necesario un nuevo esquema teórico práctico que regule el ejercicio del poder.

Lo anterior, en virtud de que cuando se instituyó el principio de la división de poderes como un dogma del constitucionalismo moderno, las condiciones políticas y sociales no estaban desarrolladas en el marco de un sistema de poder basado en los partidos políticos y en el reconocimiento de otras formas de poder diversas

---

al Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Poder Judicial como lo es en la actualidad.

Se pretende analizar la pertinencia de los controles constitucionales instituidos con la finalidad de precisar las relaciones entre los poderes públicos y su eficacia y eficiencia en la actualidad.

Para lograr lo anterior este trabajo se dividió en tres capítulos.

En el primero denominado *marco teórico conceptual* se estudian todos los orígenes de la Teoría de la División de Poderes, sus bases, objetivos, fines y medios con los que se puede acceder a ella.

En el segundo capítulo se precisa el marco contextual sobre el que se pretende verificar la aplicabilidad de la Teoría de la División de Poderes y que particularmente es el texto constitucional vigente para nuestro país, no sin antes efectuar un recorrido previo acerca de la manera en que nuestros máximos ordenamientos han regulado la distribución de los órganos de poder y los instrumentos garantes de dicho orden.

En el tercer capítulo denominado *marco metodológico*, mediante la técnica del Análisis de Contenidos se verifica la congruencia y racionalidad entre el texto normativo producto del conocimiento teórico de muchos años en materia de división de poderes y el contexto fáctico actual al que se le pretende aplicar las disposiciones constitucionales de la materia, es decir; se estudian las interrelaciones entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los controles jurídicos y políticos previstos en el diseño de la máxima ley del país y las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales vinculadas con el poder público.

Las relaciones entre los poderes públicos se estudian desde la perspectiva material de los actos de Estado a fin de precisar las interrelaciones existentes en el diseño constitucional, los controles constitucionales que se aplican, los que no se aplican y los que resultan inadecuados a efecto de determinar su racionalidad. El estudio de las interrelaciones entre los poderes públicos desde la perspectiva formal de los actos de Estado resultaría insuficiente para el objeto de estudio de la presente investigación en razón de lo cerrado y limitado que es.

En este mismo capítulo analizamos las nuevas formas de poder y su interacción con los poderes clásicamente considerados como tales y

---

concretamente el rol que en materia de fiscalización del poder desempeñan ante la irracionalidad de los controles previstos constitucionalmente derivada de su falta de aplicación, indebida aplicación, efectos insuficientes y resultados no esperados.

Finalmente emitimos conclusiones particulares y generales respecto de lo antes expuesto.

Esta investigación muestra que el esquema de distribución del poder clásico entre tres poderes ha sido rebasada por la inclusión constitucional y social de nuevas formas de poder cuya actuación sin duda limita el accionar de los poderes públicos. Instituciones como los organismos constitucionales autónomos, los partidos políticos, las asociaciones privadas, los medios de comunicación así como las organizaciones no gubernamentales hacen que las reglas del juego político varíen.

Ante la falta de racionalidad de los controles constitucionales, estas instituciones se encumbran como nuevas formas eficaces y eficientes de fiscalización del poder. Sin embargo, estos nuevos entes de poder ante la gran trascendencia de sus actos en la sociedad no pueden ni deben escaparse de la misma forma que los poderes tradicionales a formas de control que sujeten su actividad a la constitucionalidad y legalidad.

La Teoría de la División de Poderes en virtud de la cual el poder público debe estar distribuido y sin posibilidad alguna de concentración en su ejercicio sigue siendo necesaria y útil. Al mismo tiempo queda claro que es necesaria su reformatión y adecuación. Sus fines siguen siendo válidos pero su concreción requiere de nuevas formas de implementación constitucional.

Por otra parte, no debemos de dejar de tener presente el hecho de que nuestro país en los últimos trece años ha tenido grandes transformaciones sociales. El diseño constitucional de antaño posibilitó un presidencialismo exacerbado que produjo como consecuencia el fortalecimiento de un poder en detrimento de los demás. Sin embargo, las condiciones actuales han permitido en los hechos el fortalecimiento del Poder Judicial y del Poder Legislativo aún y cuando el diseño constitucional en materia de control constitucional no responde a las nuevas circunstancias al grado de provocar verdaderos estados de cuasi ingobernabilidad nacional.

---

Por lo anterior, este trabajo pretende la reflexión acerca de las interrelaciones que deben tener los órganos del poder, los controles pertinentes con los cuales debe contar nuestra Constitución según las nuevas circunstancias nacionales y las nuevas formas de expresión del poder como fenómeno social y su interacción con los poderes tradicionalmente considerados como tales.

---

## PRIMER CAPÍTULO

### MARCO HISTÓRICO DE LA TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES.

En este capítulo se estudia la evolución histórica de la división de poderes y los controles constitucionales. Para lograr lo anterior se analizó el pensamiento de los politólogos desde la época de la Grecia antigua hasta el estructurador final de la división de poderes que es Montesquieu a finales del siglo XVIII. Se pretende analizar el contexto en el cual los controles constitucionales funcionaron y al mismo tiempo verificar cómo evolucionó la idea de separar el poder mediante el mecanismo del control constitucional. Del estudio de los grandes textos políticos y el contexto en el que surgen pretendemos obtener los fundamentos teóricos y prácticos que sirvieron de base para que en su momento se desarrollare y consolidara la Teoría de la División de Poderes.

“La mayor parte de los ideales políticos modernos - como, la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho- o, al menos, sus definiciones, comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la Ciudad-Estado”.<sup>1</sup> La historia es producto de los grandes acontecimientos económicos, políticos, sociales y culturales; pero también de las grandes obras políticas que han influido en la preparación de estos sucesos.

“Son grandes obras políticas aquellas que se ocupan del Estado, de la organización de la sociedad, del poder de la sociedad y la manera en que se ejerce. Son grandes obras políticas aquellas que han influido en el pensamiento contemporáneo o en el de las generaciones ulteriores en el corto, mediano y largo plazo”.<sup>2</sup> La sociedad es la manera de organización colectiva del ser humano y durante la historia han existido varias maneras de dar forma a esta organización según los lugares y el tiempo.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sabine H, George. Historia de la Teoría Política. p. 15.

<sup>2</sup> Cfr. Chevallier, J. Los Grandes Textos Políticos. p. IX.

<sup>3</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. p. 7.

Definitivamente, desde las primeras asociaciones humanas del mundo antiguo, el hombre se ha cuestionado acerca de cuál es la mejor forma de vivir en sociedad y cuál es la mejor de las diferentes maneras posibles de ser gobernado. En estos cuestionamientos también se ha preguntado qué funciones deben estar atribuidas al ente social y cuáles estar reservadas a los propios particulares.

Asimismo, el ser humano se ha preocupado por determinar como deben de fiscalizarse los órganos de poder y sus detentadores en el ejercicio de sus funciones, precisando para ello los límites a sus actuaciones.

Para saber acerca de lo anterior, es necesario revisar la historia y los textos políticos que han dejado huella e influencia en el pensamiento contemporáneo. Es en el estudio de la historia y de los textos políticos donde pretendemos encontrar los elementos que sirvieron para que en su momento fuera creada la denominada Teoría de la Separación de Poderes relevante en el Constitucionalismo Democrático de esta época y lo que es más, se precisarán las formas que deberían llevar a un equilibrio racional entre los poderes del Estado. Es en este marco histórico donde se encuentran aquellos elementos contextuales que hicieron de los controles entre los poderes públicos marcos normativos eficaces y eficientes o en su defecto lo contrario.

## **1.1. PRECISIONES CONCEPTUALES.**

Es necesario para la presente investigación explicar ciertos conceptos que resultan ser fundamentales para la debida comprensión de la misma. Las ideas de Poder, Control y Racionalismo requieren de precisiones en el marco del texto constitucional y en especial de sus vínculos con la organización y estructuración del poder público cuyo estudio es parte del presente trabajo.

### **1.1.1- PODER.**

---

Para Weber, el poder es “ la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.<sup>4</sup>

En dicho autor, el concepto de poder es un término aplicable a lo social, así pues, el poder es social. La posibilidad de imponer mandatos sin que estos sean necesariamente obedecidos es lo que diferencia al concepto poder del término dominación.

Rescatable de la definición anterior es que las relaciones de poder son dadas en el campo de lo humano, de lo social y en tal virtud tiene una multiplicidad de formas de exteriorizarse. El poder puede expresarse en lo económico, en lo cultural, en lo individual, en lo colectivo, en lo jurídico, en lo religioso y en lo político.

El poder político resulta tener desde esta perspectiva, no todas las manifestaciones en las cuales el poder se expresa sino por el contrario, ser sólo una de las muchas maneras que le dan forma. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva, que Weber hable del poder económico, político, funcional, material, constitucional, divino, jurídico, militar, estamental, judicial, legislativo, administrativo, etcétera, es correcto.

En la misma línea, Weber establece que la división de poderes en oposición a la estamental significa que los poderes de mando están repartidos de manera objetiva y constitucionalmente, que lo que se divide no son las competencias sino los derechos de mando, es decir los poderes.<sup>5</sup> Acepta que esta separación de poderes es más una estructura lábil y que la efectiva estructuración del poder y sus controles va más allá de lo que establece los textos normativos.

El poder es la probabilidad de que un individuo o un grupo impongan a un sujeto o a varios, relacionados o no, con su aceptación voluntaria o no, las decisiones que así consideren benéficas a sus intereses. El poder político es una especie del poder social que ejercen los órganos constituidos por la ley para llevar a cabo funciones y actividades tendientes al bien común y cuyas razones determinantes exigen el estudio de una multiplicidad de hechos y actos humanos.

---

<sup>4</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad. p. 43.

<sup>5</sup> *Ibidem*. pp. 226-227.

---

Con base en lo anterior, podemos hacer una clasificación del poder en formal y material, en donde se incluyen como poderes formales aquellos que la ley señala como tal y poderes materiales aquellos que independientemente de que estén reconocidos legalmente o no realizan actos tendientes a imponer sus decisiones de manera reiterada. Dentro de los poderes formales caben los poderes constitucionales clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dentro de los poderes materiales caben los medios de comunicación, los partidos políticos, los *organismos constitucionales autónomos*, las *organizaciones no gubernamentales*, y de manera especial todos aquellos individuos u entes colectivos capaces no sólo de limitar las actividades del Estado sino sustituirlas incluso.

En la presente investigación se estudia la estructura y organización de los Poderes Federales del Estado Mexicano, las relaciones entre ellos, sus mutuos controles y se pretende plantear la posibilidad de que poderes de tipo material incidan en su actuación y en qué medida.

Norberto Bobbio explica que el poder social es el poder del hombre sobre el hombre manifestado a través de la familia, el gobierno, la iglesia, la escuela, la milicia, entre otras personas o corporaciones. Además de instituciones, el poder puede expresarse por medio de personas o cosas. El poder puede ser una potencialidad y en ese sentido una posibilidad o puede ser actual si efectivamente es ejercido.<sup>6</sup>

Lo anterior coincide con el planteamiento al principio descrito: no necesariamente el ejercicio del poder depende del reconocimiento constitucional. Un poder puede estar reconocido como tal pero no ejercer actos de poder, o ejerciéndolos, estos no tienen la eficacia y efectividad que de los actos realizados las normas esperan. En sentido inverso, una persona o una colectividad sin el reconocimiento constitucional pueden ejercer actos de poder con trascendencia social y gubernamental.

En las sociedades actuales, el monopolio de la coacción entendida como la facultad que se tiene para hacerse obedecer deriva de la ley y es atribuida a los órganos del Estado. Se habla de la ley como un producto del legislador racional.

---

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. pp. 1190-1202.

---

Aún y cuando el imperio de la ley es un principio que sigue siendo válido, considerar la posibilidad de que el poder no necesariamente derive de la norma jurídica es menester tener presente y más, cuando el Estado se encuentra en medio de serios cuestionamientos acerca del cumplimiento de sus cometidos y en concreto de su razón de ser.

Si bien es cierto, no todas las relaciones de poder pueden ser contenidas en los textos jurídicos y es más ni siquiera regularse, en el caso de la estructuración de los poderes públicos, en el marco de sus atribuciones y limitaciones (controles), es necesario una explícita reglamentación que no deje margen a formas de expresión y ejercicio irracional del poder, por lo que todo control entre los poderes entre sí y todas aquellas formas de poder no reconocidas que de una u otra forma repercutan para bien o para mal en el ejercicio del poder público deben precisarse lo más posible y en el máximo texto normativo por las grandes implicaciones que ello conlleva.

### 1.1.2- CONTROL.

Control es término que significa vigilar, verificar, inspeccionar y comprobar lo que se realiza. Control social es " el conjunto de medios de intervención, sean positivos o negativos, puestos en marcha en toda sociedad o grupo social a fin de conformar a los propios miembros a las normas que la caracterizan, impidiendo y desaconsejando los comportamientos desviacionistas y reconstruyendo las condiciones de conformidad incluso respecto de un cambio del sistema normativo".<sup>7</sup> Bobbio señala que existen dos tipos de controles: externos e internos. Los primeros se dan cuando los miembros de la sociedad no se conforman con las normas dominantes mediante acciones reactivas. Los segundos operan dentro de la esfera interna de los sujetos que conforman un determinado grupo social. Este control social entendido como formas de limitar las acciones individuales o

---

<sup>7</sup> Ibidem. pp. 368-370.

grupales dentro de la sociedad ha sido estudiado desde el pensamiento de la antigüedad.

Para Sánchez Sandoval, el control social es el medio que permite que el poder sea perdurable y lo hace mediante la coerción directa y la búsqueda constante de la sumisión y consentimiento de los dominados.<sup>8</sup> Sánchez clasifica los controles en formales e informales incluyendo en los primeros aquellos que provienen de la ley y los segundos de instancias ideológicas persuasivas.

Más aún, Althusser en su libro "Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado" deja entrever como para conservar el poder, el Estado se vale de innumerables instrumentos de control social como la escuela, la policía, la iglesia, el ejército, la familia, los sindicatos, los partidos políticos, el sistema político, la prensa, radio, televisión, las obras escritas, la historia, el sistema jurídico, el trabajo y en general toda la ideología.<sup>9</sup>

De lo antes expuesto se infiere que para conservar el poder particularmente, el instrumento esencial del poder denominado Estado, se requieren de formas de control. Estas formas de control no pueden ser vistas fuera de la perspectiva social. El control es siempre social porque se da en el seno de las relaciones entre seres humanos. Dado que los seres humanos tienen diversos campos de actuación y desarrollo, no existe actividad alguna que pueda sustraerse a los mecanismos de control social. Así se explica que el control social sea el género y los controles jurídicos, políticos, sociales, culturales, económicos, religiosos, militares, represivos e ideológicos sean la especie.

Debemos tener presente que en la sociedad existen formas de control social entre gobierno y sociedad pero también formas de control social al seno del propio aparato gubernativo. Es objeto de estudio de la presente investigación los controles que se aplican entre los poderes que la Constitución reconoce como tales, es decir, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales y analizar si son o no, factibles otras formas de control a los actos de los poderes aludidos entre sí por parte de otro tipo poderes que en el máximo ordenamiento jurídico mexicano

<sup>8</sup> Sánchez Sandoval, Augusto. El Control Social en México. p. 350.

<sup>9</sup> Althusser, Luis. Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado. p. 35.

aun y cuando no se reconozcan como tales, influyen en la toma y ejecución de las decisiones públicas.

Hasta el momento, parece ser que no es posible admitir formas de control de entes privados sobre el accionar de los entes de poder público federal sin embargo, no podemos dejar de reconocer la creciente influencia que están cobrando colectividades tales como los partidos políticos, las asociaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, empresas privadas, ejércitos paralelos a los nacionales por citar algunos, dando la impresión de ser formas de control limitativas en el ejercicio del poder y más aun ante la ineficacia de los controles públicos instituidos.

En este momento, no es posible determinar si los “controles alternos “ (aquellos de naturaleza privada) entre los poderes clásicos federales mexicanos son necesarios o no, incluso si son complementarios a los controles nominados, baste por el momento, sólo la necesidad de reflexión en ellos.

Por último, en este trabajo se considerarán los controles constitucionales como aquellos que se ubican en dicho texto normativo o que se relacionan con el incluyéndose los controles jurídicos y políticos que de ahí deriven. Lo anterior debido a que la Constitución representa el máximo ordenamiento jurídico pero a la vez el más importante texto político de una Nación. Tampoco debe de confundirse el término de controles constitucionales referido a los medios e instrumentos para limitar y sujetar la actuación de los poderes federales a las decisiones político-jurídicas más trascendentes para una Nación con el término de controversias constitucionales que prevé el artículo 115 constitucional como forma de dirimir conflictos entre la Federación, Estados y Municipios y poderes entre sí.

Los controles jurídicos a diferencia de los políticos son obligatorios, es decir, su implementación no depende de la voluntad del órgano actuante y contienen procedimientos claros y debidamente determinados.

### **1.1.3. RACIONALISMO.**

Por este término debemos entender la corriente teórica que basa la razón como fuente del conocimiento humano. Esto no significa que se excluyan otras formas de acceder al conocimiento como lo es la experiencia, simplemente se da a la razón más preponderancia en el desarrollo de la presente investigación.

*Racionalidad implica que las normas jurídicas que pretenden regular una comunidad deben estar acordes con la realidad a la que se pretenden aplicar. La norma debe ser coherente con las condiciones que pretende prescribir pues es esto lo que hace eficiente y eficaz la norma y por ende racional.*

Para Sánchez Sandoval lo racional es lo universal y aplicado este concepto en la formación y estructuración del Estado, racionalidad sería una organización en la que todos los individuos sean parte creadora y receptora de las obligaciones y de los derechos que cohesionan dicha comunidad.<sup>10</sup> Además, este autor coincide en que la esencia del Estado moderno sea la ley de la razón donde no se oprima a los ciudadanos, se reconozca la totalidad de los miembros del Estado, donde las políticas públicas no favorezcan a unos y otros no, en donde los intereses particulares no predominen sobre los intereses colectivos. Un Estado racional para este pensador implica un sistema normativo coherente con una realidad social y un momento histórico determinado. Es pues, parte del denominado Estado de Derecho la racionalidad de su sistema jurídico.

No podemos dejar de mencionar, que por racionalismo aplicado a las formas en que el poder político debe estar estructurado entenderemos la suma de valores tales como la prudencia, ecuanimidad, orden, responsabilidad, razonabilidad, limitación, respeto, distribución equitativa, eficacia y accesibilidad; que durante la historia del pensamiento político de la humanidad se han desarrollado.

Un concepto que define a la perfección que debemos de entender por racionalización en un determinado orden constitucional es el proporcionado por el jurista mexicano Diego Valadés: "racionalización es el proceso por virtud del cual los efectos del poder se aproximan, en la mayor medida de lo deseable, a los niveles de equilibrio que permiten garantizar las libertades individual y colectiva, y

---

<sup>10</sup> Sánchez, Sandoval, Augusto. El Control Social en México. p. 350.

en el que se evitan, tanto como es posible, los efectos negativos que resultan de la coacción”.<sup>11</sup>

Es decir, racionalizar el ejercicio del poder es liberarlo de formas arbitrarias de aplicación, equilibrarlo correctamente, limitarlo para evitar que los funcionarios públicos se excedan en el cumplimiento de sus atribuciones sin que por lo anterior el poder se bloquee o paralice, se inhiba o sea indiferente. Racionalizar el poder es hacerlo responsable, verificable, razonable, sujeto a la evaluación social, renovable, revisable y equilibrable.

Para Ferrajoli no racionalizar el poder es expandir la ilegalidad en la vida pública, fomentar la arbitrariedad, evitar la transparencia de los poderes públicos, propiciar la liberalización de los controles constitucionales degenerando en sí, el Estado de Derecho.<sup>12</sup> Tan importante es la racionalidad en el ejercicio y control del poder que prácticamente constituye el único camino para que mediante una efectiva separación y control del poder público se restablezca el Estado Democrático de Derecho.

## **1.2. ORÍGENES EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE LA ANTIGÜEDAD.**

Una vez que hemos definido los conceptos fundamentales de poder, control y racionalismo en virtud de su importancia para el estudio de la presente investigación, nos ocuparemos del estudio de los orígenes de la Teoría de la División de Poderes hasta llegar a las concepciones actuales que sobre ella se cierne la dogmática constitucional a efecto de precisar sus alcances y limitantes.

Platón (428-347 a. C.) en sus obras “La República”, “El Político” y “Las Leyes” habla de las diversas formas de Constitución y gobierno que para él existen. Para él, la República es la mejor forma de gobierno puesto que los gobernantes son los reyes con atributos de filósofos, los encargados de las cuestiones económicas son los comerciantes y los encargados de la seguridad son los guerreros. En el Estado justo, el ejercicio del poder debe ser prudente. El

<sup>11</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. p. 118.

<sup>12</sup> Ferrajoli, Luigi. Derecho y Razón. p. 965.

---

Estado justo es aquel en el que cada clase lleva a cabo su propia función sin entrar en las actividades de las demás.

Para Platón, la mejor manera de estar en sociedad es aquella que implementa una forma mixta de gobierno que tienda a equilibrar las fuerzas sociales y que entre ellas se contrapesen recíprocamente. Sin embargo, Platón creía que esta forma de constituirse en sociedad era ideal solamente, porque los Estados reales, aunque en diferente grado son corruptos y sólo provocan discordia.<sup>13</sup>

Al comparar las diversas formas de gobierno de los Estados reales, Platón sostiene que existen unas formas menos malas que otras, entre las cuales menciona la monarquía, la aristocracia y la democracia y señala como formas más malas que otras a la democracia, la oligarquía y la tiranía. Es decir, la democracia es la peor de las formas menos malas y la mejor de las formas más malas; la monarquía es la mejor de las formas menos malas y la tiranía es la peor de las formas más malas. El criterio para determinar el grado de mejoría de las formas de gobierno deriva de la toma de decisiones: si el gobierno fundamenta sus decisiones no en la violencia sino en el consenso, en la voluntad de los súbditos, el gobierno es mejor.

Es de hacer notar que este pensador griego en sus obras anteriormente citadas refiere a la figura de los “epistates” llamados también guardianes del gobierno mismos que además de la facultad de ejercer el poder tenían a su cargo la misión de impedir que el poder se desviara. Por último, Platón asemeja el alma humana del individuo con la sociedad: la clase ejecutiva de la sociedad - en las que incluye a los administradores y soldados - es la que tiende a hacer cumplir las leyes y debe apearse a la razón; la clase comercial - integrada por los comerciantes- debe regirse por el apetito y la clase determinativa - integrada por los reyes filósofos y legisladores- debe atenerse en su actuación al ánimo.<sup>14</sup>

Ciertamente Platón no se equivocó cuando dijo que en la integración de la Ciudad-Estado como forma de gobierno tienen gran relevancia aspectos comunes

---

<sup>13</sup> Cfr. Sabine H, George. Historia de la Teoría Política, pp. 60-74.

<sup>14</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, pp. 21-32.

a los individuos como son: la razón, el interés y el deseo. Es de apreciar la idea de que el gobierno debe sustentar sus decisiones en el consenso. Asimismo es de notar su concepción negativa del Estado y el hecho de considerar a la democracia como la forma más mala de las formas relativamente buenas de gobierno. Para este pensador, la mejor forma de gobierno es aquella en donde cada clase social cumple con sus funciones y sin dedicarse a cuestiones ajenas a su competencia.

Como se desprende de lo anterior, la idea de la división de funciones sociales las aplica a lo social y político, entre ello a los gobernantes a los que les pone el requisito de ser filósofos. Si Platón refiere en el término "filósofo" a la cualidad que deben tener los gobernantes de estar excelentemente preparados no cabe duda que tal aseveración representa un gran acierto puesto que la calidad que deben de reunir los gobernantes es un incipiente medio de control. Además, les impone a la clase gobernante grandes restricciones patrimoniales preludiando los sistemas de responsabilidad pública de la actualidad.

Otros controles que se desprenden de las obras de este pensador son la toma de decisiones legales y legítimas, el equilibrio necesario entre las fuerzas y sus controles recíprocos, la especialización en el ejercicio del poder y la racionalidad del órgano encargado de ejecutar y hacer cumplir las leyes dependiendo de la forma o el sistema que las sociedades adopten. La finalidad de los controles señalados sigue siendo útil dentro del contexto actual dado que, se trata de impedir que el poder sea utilizado de forma abusiva y sin racionalidad alguna. Resta sólo observar que los controles que existieron en la edad antigua estaban en relación directa con los mecanismos de la democracia directa.

Aristóteles (384-322 a. C.) en su obra "La Política" menciona: "En todas las Constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados necesariamente lo estará también la República, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las Constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el Poder Judicial.<sup>15</sup>

Aristóteles señala que el Poder Legislativo es el que debe decidir hacer la guerra o la paz, hacer las leyes, establecer alianzas y terminirlas, imponer las penas capitales, el destierro y la confiscación así como tomarle cuenta a los magistrados. El Poder Administrativo debe dirigir, vigilar y aplicar la ley, es el poder cuya excelencia es el mandar. El Poder Judicial es aquél que sanciona los delitos e impone las penas correspondientes, dirime controversias sobre contratos y entre particulares y sanciona a los gobernantes con mal funcionamiento.<sup>16</sup>

Para el estagirita, la Constitución es el ordenamiento de la ciudad con respecto a sus diversas magistraturas y señaladamente a la suprema entre todas. El gobierno es el titular de la soberanía. Constitución y gobierno es lo mismo.<sup>17</sup>

Bobbio expone que la teoría clásica de las formas de gobierno es la teoría expuesta por Aristóteles en el contexto de atribuir significados similares a los términos gobierno y Constitución. Del estudio de las Constituciones de su época, Aristóteles diferencia las formas buenas de gobierno de las formas degeneradas, en donde las primeras son aquellas en la cual los gobernantes ejercen el poder teniendo presente el interés público y en las segundas se sigue el interés individual. Entre las formas buenas están la monarquía, la aristocracia y la politeía; en la primera gobierna una sola persona, en la segunda pocas personas y en la tercera muchas personas. Las formas degeneradas son la tiranía, la oligarquía y la democracia respectivamente.<sup>18</sup>

Para Tena Ramírez la Teoría de la División de Poderes es obra de Aristóteles aunque la historia injustamente le haya negado tal homenaje al atribuírsela a otra persona.<sup>19</sup> Sabine explica que muy probablemente Aristóteles pensaba que el Estado debe regirse con arreglo a las leyes puesto que éstas siempre van de acuerdo con los gobernados y nunca en contra de ellos y que la mejor forma de gobierno es aquella que combina la oligarquía con la democracia,

<sup>15</sup> Aristóteles. La Política, p. 235.

<sup>16</sup> Cfr. Aristóteles. La Política, pp. 235-241.

<sup>17</sup> Ibidem, pp. 203-204.

<sup>18</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, pp. 33-43.

---

es decir, un gobierno que no estuviera en las manos ni de pobres ni de los ricos y si de la clase media, con la finalidad de equilibrar dos factores importantes e influyentes en todo sistema político y darle la estabilidad necesaria y suficiente al gobierno.<sup>20</sup>

No cabe duda, Aristóteles expuso la división de los poderes del Estado a partir de un criterio basado en el fraccionamiento natural del trabajo, consideraba la imposibilidad de que una sola persona o corporación legislara, aplicara la ley y resolviera los conflictos que por tales circunstancias surgieran. Es de notar que al igual que Platón, para él la democracia es una forma mala de gobierno. Fue el primero en darse cuenta de la necesidad de separar las funciones elementales de todo gobierno: deliberativa, de magistratura y judicial. También fue el primero que manifestó que el mejor gobierno era aquel mediante el cual se lograra la concertación entre los referidos elementos y propone un gobierno dirigido por las clases medias a efecto de darle estabilidad.

Lo que no hizo el estagirita es vincular los aspectos de gobierno con las libertades y derechos de los gobernados como lo hizo veintidós siglos después Montesquieu. No por ello dejan de tener enorme valor las aportaciones de este pensador.

Entre los controles que Aristóteles menciona en sus obras se ubican: la necesidad de que las magistraturas rindan cuentas a los Poderes Legislativo y Judicial, el respeto a la supremacía constitucional, la distinción entre el interés individual y el interés colectivo como elementos primigenios de responsabilidad de los servidores públicos, la necesidad de precisar y separar debidamente las magistraturas, el respeto a la legalidad y legitimidad y el elemento del equilibrio entre poderes para el logro de la estabilidad necesaria en el gobierno.

De lo antes expuesto es claro que en el pensamiento antiguo estaban presente las ideas de equilibrio de poderes y controles constitucionales.

El jurista mexicano Diego Valadés citando a Altusio en su libro "Análisis Sistemático de la Política" dice que este último catalogaba las tareas de los

---

<sup>19</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 215.

<sup>20</sup> Cfr. Sabine H, George. Historia de la Teoría Política. pp. 89-92.

“éforos” antiguos como los encargados de castigar y reprender al príncipe.<sup>21</sup> Estos “éforos” eran una especie de supervisores y a la vez magistrados electos que negociaban con los reyes algunas cuestiones importantes y que dada su representación popular podían llevar al rey al juicio. Lo anterior constituye una especie de control de los magistrados referidos a resistir a las decisiones tiránicas del monarca o a quienes intentarán abolir las leyes fundamentales del Estado. Tampoco debemos de olvidar la voluntad colectiva como límite al ejercicio del poder.

Polibio (203.120 a. C) consideraba que las Constituciones eran el reflejo del éxito o fracaso de los pueblos. Para él existían seis formas de gobierno, tres buenas y tres malas. En las formas buenas ubica a la monarquía o el reino, la aristocracia y la democracia. En las formas malas encuadra a la tiranía, la oligarquía y la olocracia (gobierno de las multitudes, masas, chusma o plebe). Son buenas aquellas que se basan en el consenso. Estas formas de gobierno para Polibio se suceden unas a otras según cierto ritmo constituyendo un proceso cíclico que se repite en la historia. A las formas malas anteceden las buenas y viceversa. Esto último se denomina la teoría cíclica de las formas de gobierno, concepción fatalista que implica una rotación de las Constituciones, mismas que decaen y regresan al mismo punto de partida.

Asimismo, creía que en Roma existía una séptima forma de gobierno producto de la síntesis de las tres formas buenas y que evita la inestabilidad de las formas de gobierno. Tres poderes con mutuos controles: el rey frenado por el pueblo que tiene una adecuada participación en el gobierno y a su vez el pueblo lo es por el Senado.<sup>22</sup>

Polibio explica la fortaleza de Roma en el hecho de haber adoptado una forma mixta de gobierno en la que sus elementos se encuentran ajustados y en perfecto equilibrio. Los cónsules constituyen un factor monárquico, el senado uno aristocrático y las asambleas populares uno democrático en el que estos tres

<sup>21</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 137-138.

<sup>22</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 44-56.

poderes se frenan recíprocamente. No se trata de un equilibrio entre las clases sociales sino entre los poderes políticos.<sup>23</sup>

Un gobierno en el que solamente se combinen las formas de gobierno clásicas no asegura por sí sólo que sea el mejor. Debemos considerar la exaltación de Polibio hacia la Constitución romana como normal. Lo que es rescatable es que en la medida que los poderes políticos tengan mutuos controles y equilibrios el gobierno será mejor. Son de valorar la importancia que tiene el hecho de estructurar y organizar el poder público de la manera más eficaz dado que ello se verá impactado en la sociedad, la importancia de tomar decisiones consensadas consideradas éstas como no particulares ni arbitrarias, la necesidad de establecer tres poderes con mutuos controles entre sí procurando su ajuste y perfecto equilibrio.

Cicerón (106-43 a. C.) creía en la excelencia de la forma de gobierno mixto y la teoría del ciclo histórico de las formas de gobierno aludidas por Polibio. La Constitución de Roma para él, era la forma más estable y perfecta de gobierno que había creado la experiencia política. Pero además, esta forma de gobierno debía incluir los siguientes principios: el Estado y su derecho son bien comunes del pueblo y su autoridad surge del poder colectivo del pueblo, el poder político se debe de ejercer como poder del pueblo y el Estado y su derecho deben estar sometidos a la ley de Dios o a la ley moral o natural.<sup>24</sup>

En su obra "De los Oficios o los Deberes", Cicerón dice que los gobernantes deben siempre en el ejercicio de sus funciones mirar por el bien de los ciudadanos y no por sus propias conveniencias, cuidar y vigilar sus funciones en toda la república y no en sólo una parte de ella, no tener ambición de riquezas y poderío, ser justos, honestos y generosos, castigar sin insultar; etc.<sup>25</sup>

Cicerón está de acuerdo en la teoría cíclica de gobierno y en el gobierno mixto pugnado por Polibio. Añade que el mejor gobierno es el mixto y aquel en el que el poder político esta sometido a la ley de Dios o a la ley moral o natural. Lo malo es que las leyes de Dios tienen tantas interpretaciones como interpretes que

---

<sup>23</sup> Cfr. Sabine H, George. Historia de la Teoría Política. p. 122.

<sup>24</sup> Ibidem. pp. 126-131.

<sup>25</sup> Cicerón. De los Oficios o los Deberes. pp. 26-27.

las realizan, las leyes morales son valorativas y por ello subjetivas y las leyes naturales no gozan del consenso social. Sus consejos a los gobernantes siguen sin duda siendo vigentes.

En su libro "Sobre las Leyes"<sup>26</sup>, este pensador romano resalta la importancia de la soberanía popular y el ejercicio legítimo del poder como elementos de control. Además, de gran trascendencia el hecho de haber fijado la necesidad de que el mismo poder se autolímite, es decir, se contenga a sí mismo. Es esta última idea, antecedente de lo que actualmente son los controles intraórganicos considerados como aquellos controles cuya realización se verifica dentro de los propios poderes en sí. Tampoco es de menospreciar en el pensamiento romano la idea de la ecuanimidad en el ejercicio del poder y el respeto por parte de los gobernantes a principios de una especie de ética política y moral.

Reiterando, desde la época antigua la separación de poderes estaba implícita en la forma en que se organizaba el poder. Preponderantemente, ello se debió a la necesidad de especializar la toma y ejecución de las decisiones colectivas y a una "especie" de división natural del trabajo con la finalidad de repartirse de mejor manera las labores públicas. Se establecieron mecanismos que permitieron el adecuado ejercicio del poder y se estructuró el gobierno en torno a principios referentes a la capacidad del gobernante, la legalidad, legitimidad, rendición de cuentas, el consenso, la supremacía constitucional, las autolimitantes y los frenos mutuos.

### **1.2.1. ORÍGENES DEL PENSAMIENTO POLÍTICO DE LA EDAD MEDIA.**

En el curso de la filosofía política medieval no existen etapas fundamentales que desarrollen las teorías expuestas con anterioridad o propongan ideas novedosas al respecto, debido, principalmente a que los libros de Aristóteles y Cicerón se conocieron después de pasado ese período histórico y a las teorías negativas del Estado basadas en la idea de la naturaleza malvada del hombre y

---

<sup>26</sup> Cfr. Cicerón. Tratado de las Leyes. pp. 125.

cuya salvación dependía exclusivamente de la iglesia. Estas teorías medievales consideraban al Estado y sus Constituciones como malas y despóticas, por lo tanto no tenía sentido distinguir las formas de gobierno. Lo importante no era la concepción de dominación terrenal a través del Estado sino las formas de dominación divina instrumentadas por la iglesia.<sup>27</sup>

San Agustín dijo: “ ... el uno, de los que viven según el hombre, y el otro, según Dios; y a estos llamamos también místicamente dos ciudades, es decir, dos sociedades o congregaciones de hombres, de las cuales la una está predestinada para reinar eternamente con Dios, y la otra padecer eterno tormento con el demonio... ”.<sup>28</sup>

Santo Tomas de Aquino menciona que la ley divina es la que en realidad orienta al hombre, que en virtud de la ley divina el ser humano se ordena, que la ley divina prescribe los mejores actos, une al hombre, hace bueno y virtuoso al hombre y cohesiona al ser humano.<sup>29</sup>

En este período de la historia, la iglesia detentaba el más grande poder imaginable posible. Para ella, el mejor Estado y gobierno era tan ideal como el propuesto por Platón, puesto que el mundo terrenal tenía todo de malvado y la iglesia constituida por los iluminados de Dios representaba el único medio para aspirar al estado divino. Este período de la historia fue una etapa de oscurecimiento del ser humano y cuyos lastres perduran debido a la constitución de dogmas ajenos a la posibilidad de ser discutibles racionalmente.

Que el ser humano se preocupara durante tanto tiempo a seguir los postulados de la iglesia y no los de Dios lo llevó a descuidar aspectos terrenales básicos de su existencia y aceptar tan dócilmente las imposiciones que le impusieron durante tanto tiempo. Y lo que es peor, predispuso a las generaciones venideras a la aceptación de las resoluciones de los dominantes sin cuestionamientos de ninguna especie. La intransigencia y la represión fueron las respuestas más comunes ante el cuestionamiento. Aún así y como acertadamente

---

<sup>27</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 57-63.

<sup>28</sup> San Agustín. La Ciudad de Dios. p. 332.

<sup>29</sup> De Aquino, Tomás. Suma contra los Gentiles. pp. 465-467.

lo señala Valadés<sup>30</sup> nunca ha dejado de ser objeto de mil batallas el poder incluyendo los períodos más recalcitrantes del autoritarismo y despotismo sea mediante formas legales o no, encubiertas o precisas, conspirativas o abiertas. Es el temor al adversario objeto de control limitado pero control a fin de cuentas. De la misma forma, no podemos pasar por alto el hecho de que hasta el mismo poder divino estaba dividido en la santísima trinidad (Dios Padre, Dios Hijo y Dios espíritu Santo) lo deja en claro la necesidad de que el poder se divida para su mejor ejercicio.

### 1.2.2. ORÍGENES EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE MAQUIAVELO.

Para Maquiavelo (1469-1527) "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son Repúblicas o principados<sup>31</sup>." El principado corresponde al reino y la República abarca tanto a la aristocracia como a la democracia. Cuando el poder reside en una sola persona se habla del principado, cuando el poder lo detentan varios se habla de República. Si en esta República el poder lo detentan varios, se alude a la aristocracia y si el poder lo detentan muchos y no pocos se habla de democracia. El criterio distintivo para el cambio en la manera de gobernar depende del número de voluntades. Entre las formas de gobierno no hay formas intermedias puesto que son inestables y carentes de orden. Para Maquiavelo el principado puede ser absoluto si el príncipe gobierna sin intermediarios y aristocrático si el príncipe gobierna con intermediarios salientes de la nobleza.<sup>32</sup>

Sabine nos dice que para Maquiavelo la finalidad de la política es conservar y aumentar el poder político pero no desarrolló sus teorías políticas de modo sistemático, sino en forma de observaciones a situaciones determinadas. Para él la forma de gobierno más adecuada es la monarquía absoluta y retoma en sus "Discursos" las teorías del ciclo de las formas de gobierno y mixta de las formas de

<sup>30</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. p. 137.

<sup>31</sup> Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. p. 21.

<sup>32</sup> Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 64-79.

gobierno pensando en un equilibrio no de corte político sino social o económico. De tal forma para Maquiavelo, el Estado afortunado sería aquel que se funda en un sólo hombre, que gobierna y crea leyes sin límite alguno que se lo impidiese.<sup>33</sup>

En su libro "El Príncipe" describe las argucias y métodos inmorales empleados por los gobernantes para obtener y conservar el poder, trata los principios en los que se debe basar un Estado para rechazar los ataques extranjeros y afianzar su soberanía, defiende el despotismo del soberano, analiza realmente los problemas superando las concepciones teológicas de la iglesia y estudia las diversas posibilidades de los gobiernos para conservar el poder y dá consejos al soberano para proceder.<sup>34</sup>

Maquiavelo cambió la división tripartita de las formas de gobierno clásicas y propuso una división bipartita en República y principados según el número de personas que detentan el poder. Era obvio que este pensador eligiera como mejor forma de gobierno la monarquía absoluta puesto que sólo un gran poder podría contrarrestar a otro gran poder representado por la iglesia. Sin embargo, su idea de que el fin justifica los medios ha sido empleada para acrecentar el poder de pocos y crear dictaduras y verdaderos Estados totalitarios en donde las funciones de gobierno son ejercidas por una sola persona o corporación de personas en detrimento de los derechos del gobernado. No es concebible un poder que de una u otra forma no se encuentre limitado. Los efectos de la concentración del poder han sido más dañinos que benéficos.

De la misma manera que con anterioridad se expuso, el poder por más carente de limitación que se le pudiera atribuir tiene medios legales o no que hacen ser más moderados a sus detentadores. Incluso en el pensamiento maquiavélico sobresalen las ideas que señalan la necesidad de prudencia por parte del soberano, la necesidad de escuchar consejos, de apoyar a sus ministros y estar atento a todo lo que sucede en el territorio que domina. El poder autocrático tiene sus límites en las tradiciones y en los prejuicios de quienes lo ejercen.

---

<sup>33</sup>Cfr. Sabine H, George. Historia de la Teoría Política, pp. 249-264.

<sup>34</sup> Cfr. Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, pp. 20-103.

### 1.2.3. ORÍGENES EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE JUAN BODINO.

Juan Bodino (1530-1596) analiza los problemas generales del Estado, las formas de gobierno, la política y en especial el concepto de soberanía.<sup>35</sup> Para él, las formas clásicas de gobierno son: la monarquía, la aristocracia y la democracia. La diferencia entre ellos estriba en quien detenta la soberanía; en el primer caso es una sola persona, en el segundo son varios y en el tercero el pueblo o mayoría reunida en asamblea. Define soberanía como el poder supremo que no reconoce por encima de sí mismo ningún otro poder. Además esta soberanía, tiene los atributos de ser perpetua y absoluta y quien la detente sólo tiene los límites de las leyes naturales y divinas, de las leyes constitucionales y de aquellas reglas que regulan las relaciones privadas entre los súbditos como son las referentes a la propiedad. Quien detenta la soberanía, tiene el poder de hacer leyes para toda la comunidad, decretar la guerra y tratar la paz, instituir los principales funcionarios, juzgar en última instancia, acuñar moneda y recaudar tributos e impuestos.

Distingue los conceptos Estado y gobierno de las que resultan nueve combinaciones posibles: 1) la monarquía monárquica, real o legítima en donde los súbditos obedecen las leyes del rey, y estén las leyes de la naturaleza conservando los súbditos la libertad natural y la propiedad de sus bienes; 2) la monarquía aristocrática; 3) la monarquía democrática; 4) la aristocracia aristocrática; 5) la aristocracia democrática; 6) la aristocracia monárquica; 7) la democracia aristocrática; 8) la democracia monárquica y 9) la democracia democrática.

Para Bodino no existe el gobierno mixto porque no es posible distinguir las Constituciones según sus virtudes y defectos, son simplemente formas diferentes de ejercer el gobierno en un Estado determinado aún y cuando reconoce la existencia de monarquías reales, despóticas y tiránicas; democracias legítimas, despóticas y tiránicas y aristocracias legítimas, despóticas y facciosas. El Estado deriva de quien ejerce la soberanía y el gobierno de la manera en que la misma se lleve a cabo. La forma de gobierno idónea para Bodino es la monarquía real o

<sup>35</sup> Cfr. Bodino, Juan. Los Seis Libros de la República. pp. 165.

---

legítima dado que no fragmenta la autoridad pública, no se confunden los poderes públicos y es un régimen más conforme con la naturaleza humana.<sup>36</sup>

Juan Bodino es el creador del concepto de soberanía, que por cierto constituye en dogma político importante en el constitucionalismo moderno y que en la actualidad ha sido rebasado por cuestiones económicas y financieras principalmente. Para nadie es mentira que las decisiones políticas de muchos países entre los cuales se encuentra México no están determinadas por sus propios órganos de poder sino por los países imperialistas, los organismos internacionales que los secundan y las empresas multitransnacionales. Parece ser que la soberanía es un concepto que sigue vigente hacia adentro de un país pero no hacia fuera.

Sin embargo, este pensador diferencía el concepto Estado y gobierno por primera vez con mayor precisión a partir del concepto de soberanía. De tal forma, Estado es un concepto a partir de quien o quienes detentan la soberanía y gobierno sería un concepto que parte de cómo se ejerce referida soberanía. No estamos convencidos de la idea que tiene Bodino en el sentido de que no es posible juzgar a un gobierno según su Constitución porque del estudio de las instituciones que contiene una normatividad máxima así como de las relaciones entre los órganos de poder público es posible determinar el grado de desarrollo político de un país y por ende de su gobierno.

A pesar de que Bodino está a favor de la monarquía legítima es partidario de limitarla mediante controles naturales, divinos, constitucionales y legales. Ante lo peligroso que resultaría una mala estructuración de los referidos controles señala como consecuencia grave la fragmentación de la autoridad pública. Es claro así, que una debida y racional organización y limitación del poder trae aparejadas excelentes relaciones entre la autoridad y los gobernados y por el contrario una pésima regulación provoca una parálisis gubernamental en perjuicio de las libertades y derechos de los ciudadanos.

---

<sup>36</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 80-94.

#### 1.2.4. ORÍGENES EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE TOMÁS HOBBS.

Para Hobbes (1588-1679) “El fin del Estado es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal y como se ha manifestado, es consecuencia de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por el temor de castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de la naturaleza...”<sup>37</sup>

Para este pensador, no es bueno hablar de formas buenas o malas de gobierno porque no existen criterios objetivos que distingan al rey del tirano, sólo son juicios de valor subjetivos, pasionales e irracionales. La Constitución de gobiernos mixtos es algo monstruosa y critica la separación de las principales funciones de Estado y su asignación a diferentes órganos. Hobbes niega la diferencia entre el derecho público y privado que hacía Juan Bodino dado que el derecho de propiedad existe en tanto el estado lo tutela y además porque el poder del Estado es absoluto. Para él, no puede el poder estar dividido pues corre el riesgo de ser destruido, es decir, no acepta la construcción de formas de gobierno mixtas ni tampoco la separación de poderes puesto que una de las características del poder es su indivisibilidad. No es posible en el pensamiento hobbesiano la existencia de tres personas y tres soberanos. No es posible que los súbditos puedan cambiar la forma de gobierno. El poder del Estado necesita de la integración de las diversas clases que constituyen una sociedad compleja.<sup>38</sup>

“Lo que disuelve al Estado, después de haberlo debilitado, minado, es la ausencia de autoridad absoluta e indivisible, el gobierno mixto; la pretensión de someter al soberano a las leyes y la idea de atribuir a los súbditos un derecho de propiedad absoluto”.<sup>39</sup>

La idea del Estado hobbesiano es criticable en el sentido de que la miserable condición en que se encontraban los hombres antes de constituirse el Estado no acabó con su nacimiento. Además, no es posible tener a raya la

<sup>37</sup> Hobbes, Tomás. El Leviatán. p. 137.

<sup>38</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 95-106.

---

creciente tendencia de los pudientes de aumentar sus dominios a costa de la vida, la salud, dignidad e integridad de la mayoría de los seres que conforman una sociedad. Es necesario tener a raya al poder público con la finalidad de que cumpla sus cometidos. El hombre se vuelve un lobo del hombre no salvaje sino civilizadamente.

Hobbes no está de acuerdo con la separación de poderes porque limita los poderes del Estado cuyo único límite es el respeto a la propiedad de los individuos. Con lo anterior justifica las relaciones de poder y la permanencia de las clases privilegiadas independientemente del poder político.

El concepto del poder es unitario pero al pluralizarse permite la posibilidad de equilibrarlo no en perjuicio del gobernado sino en defensa de sus derechos y libertades. Estos equilibrios lo que menos buscan son restarle autoridad al poder, pretenden hacer de su aplicación lo más racional posible. Por otra parte, el mismo Hobbes aceptó la idea de que los derechos del gobernado constituyen limitantes al poder del estado y en especial el derecho de propiedad y alabó la real y funcional separación de atribuciones entre el pueblo y el senado romano a partir de un eficaz sistema de entendimiento político

### **1.2.5. ORÍGENES EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE JOHN LOCKE.**

John Locke (1632-1704) critica la monarquía absoluta porque reúne el rey los poderes Legislativo y Judicial imposibilitando al gobernado el derecho de apelación y un juicio justo en donde quien resuelve es a la vez juez y parte.<sup>40</sup>

Acepta la división de las formas de Estado clásicas desde la perspectiva de quienes detentan el poder de hacer las leyes. De esta forma, cuando la comunidad hace las leyes estamos en una democracia, cuando quienes hacen las leyes son unos pocos varones escogidos, y sus herederos o escogidos entonces se trata de

---

<sup>39</sup> Chevallier, J. Los Grandes Textos Políticos. p. 63.

<sup>40</sup> Locke, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. p. 52.

una oligarquía; y cuando un sólo hombre hace las leyes se trata entonces de una monarquía<sup>41</sup>.

La sociedad para que pueda dar a sus miembros la seguridad, paz y el respeto a la propiedad debe establecer leyes fundamentales, siendo la más importante la que consiste en que el Poder Legislativo debe gobernar. Dicho poder debe considerarse como sagrado e inalterable. Entre las limitaciones a referido poder está el hecho de que no puede ser tiránico sobre las vidas y fortunas de los miembros de la sociedad ni gobernar por medio de decretos arbitrarios e improvisados sino mediante leyes fijas y promulgadas compatibles con los fines de la sociedad y gobierno. Ésta facultad de hacer leyes es intransferible<sup>42</sup>.

El Poder Legislativo tiene pues, la facultad irrenunciable de hacer leyes. Una vez hechas estas, se requiere de un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia y que se encuentre separado del Poder Legislativo. Este poder aplicador de las leyes se denomina Poder Ejecutivo y además de la función señalada contiene a su cargo el poder de establecer la paz o la guerra, las ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena. Esta última función se le puede llamar federativa pudiendo llevarse a cabo por el Poder Ejecutivo sin problema alguno.<sup>43</sup>

Una República bien constituida debe basar su poder supremo en el Poder Legislativo al que todos los demás deben estar subordinados, es decir, el Poder Legislativo tiene la facultad de cambiar y remover al Poder Ejecutivo. Sin embargo, Locke posibilita que el Poder Ejecutivo pueda convocar y disolver el Poder Legislativo.<sup>44</sup> Para Locke el Poder Legislativo y Ejecutivo en todas las monarquías moderadas y en todos los gobiernos bien regulados, deben de estar en diferentes manos.<sup>45</sup>

El sistema gobierno propuesto por Locke se basa en la distinción entre dos partes del Estado: por un lado el poder que emana del pueblo y que lo representa mediante el parlamento y por otro lado el poder delegado en el rey; el primero a

---

<sup>41</sup> *Ibidem.* p. 77.

<sup>42</sup> *Ibidem.* pp. 79-86.

<sup>43</sup> *Ibidem.* pp. 87-89.

<sup>44</sup> *Ibidem.* pp. 91-98.

<sup>45</sup> Chevallier, *Los Grandes Textos Políticos*. p. 96.

cargo de la función soberana legislativa y el segundo a cargo de la función de gobierno o también llamada ejecutiva. Propone un estado democrático cuyo gobierno o función ejecutiva le corresponde al rey.<sup>46</sup>

Este pensador inglés retoma la antigua separación de las formas de Estado, pero desde la perspectiva de quien o quienes detentan la facultad de hacer leyes y concibe por ello tres formas de ejercicio del poder público: Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y un tercer Poder denominado Federativo que bien puede incluirse en el Poder Ejecutivo. Esta aportación de Locke es de gran valor en la determinación de la Teoría de la División de Poderes porque establece que el poder Legislativo y el poder Ejecutivo deben de estar en diferentes manos para no vulnerar los derechos y libertades de los gobernados.

Este pensador se olvida de la importancia del Poder Judicial como órgano del poder público garante de la constitucionalidad de los actos de Estado. Aún así, hay que reconocerle la fijación de reglas claras y precisas que norman las relaciones entre los diversos órganos de poder del Estado en la determinación de los actos de gobierno. Propone como instrumentos de control los principios de legalidad, de nula improvisación, del respeto a la vida y fortunas de los gobernados, la imposibilidad de ser juez y parte, la remoción del poder Ejecutivo y la posibilidad de convocar y disolver el Congreso.

### **1.3. PLANTEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.**

La mayor parte de la doctrina constitucional ubica el nacimiento de La Teoría Clásica de la división de Poderes en el año de 1748, establecida en el contexto de la aparición del libro denominado "El Espíritu de las Leyes" cuyo autor fue Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu. Para Bobbio "al lado de la división horizontal del poder hay también una división que denominó vertical; esta segunda forma de división constituye la famosa Teoría de la División

---

<sup>46</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 106-107.

de Poderes que, sin lugar a dudas, de todas las teorías del autor de “El Espíritu de las Leyes”, es la que ha tenido mayor éxito”.<sup>47</sup> Para Sabine... “Montesquieu modificó la antigua doctrina, lo que hizo fue convertir la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una Constitución”.<sup>48</sup>

Althusser se cuestiona: ¿Quién no conoce la teoría que pide que en todo buen gobierno se distinga rigurosamente el Legislativo del Ejecutivo y Judicial? “Tal sería, en efecto, el secreto del libro XI, concebido después de los diez primeros, e inspirado a Montesquieu...”.<sup>49</sup>

Alguien más señaló: “La unión del principio de la separación de poderes con la idea de garantizar la libertad individual, es obra genuina de Montesquieu...”.<sup>50</sup>

Acosta Romero señala que Montesquieu después de estar en Inglaterra observó el poder del parlamento, el respeto a los jueces que equilibraba la fuerza del poder Ejecutivo que se encontraba representado en la Corona Británica, escribió su libro “El Espíritu de las Leyes” en donde compara el sistema de gobierno inglés con el sistema continental europeo y creyó que era necesario la existencia de poderes que equilibrara la gran fuerza del poder absoluto de los reyes con la finalidad de aspirar a un régimen más democrático.<sup>51</sup>

Refiriéndose a la separación de poderes Burgoa manifestó: “Ya Montesquieu señaló la necesidad de este principio como garante de la seguridad jurídica”.<sup>52</sup>

Estamos de acuerdo con la mayoría de los tratadistas de derecho constitucional que la autoría de la Teoría de la División de Poderes sea atribuida a Montesquieu. Lo anterior, porque es este pensador quien enfoca la necesidad de dividir el poder público con el objeto de que su abuso no deteriore los derechos y las libertades del gobernado. Una disputa derivada entre órganos del Estado por

<sup>47</sup> Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 134-134.

<sup>48</sup> Sabine H, George. Historia de la Teoría Política. pp. 411-412.

<sup>49</sup> Althusser, Louis. El Mito de la Separación de Poderes. p. 21.

<sup>50</sup> Loewenstein, Karl. Una Antigua Teoría: La Separación de Poderes. p. 37.

<sup>51</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. pp. 79-80.

<sup>52</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 579.

facultades públicas sería irrelevante sin que de ella no se sacaran elementos que pudieran afectar la esfera de derechos del gobernado.

Es con Montesquieu con el que los controles constituciones cobran su real y efectiva importancia. Tampoco se debe de menospreciar a los autores con anterioridad mencionados, entre otros, porque de sus exposiciones, de sus pros y sus contras estamos seguros que dicha teoría nació y lo que es más, se perfeccionó con el transcurso del tiempo.

#### **1.4. EL CONTEXTO HISTÓRICO DEL NACIMIENTO DE LA TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.**

Para Hauriou las instituciones de los siglos XVIII y XIX son producto de la confianza en el individuo puesto que el hombre es bueno por naturaleza y son las instituciones sociales las que lo han corrompido. Por ello, era necesario que la sociedad determinara y reconociera los derechos de los ciudadanos, restringiera la actividad del Estado a lo más mínimo posible y se hicieran leyes derivadas de la aprobación generalizada de la sociedad. Dichas leyes tenían que regular y prever el respeto a las libertades individuales de tránsito, pensamiento, palabra, prensa, así como a las libertades de tipo económico. La igualdad en el plano jurídico entre los ciudadanos también se garantizó. El sufragio universal se empezó a gestar como la forma idónea para lograr la representatividad de los órganos de gobierno.

Continúa este pensador diciendo que en el aspecto político se fijó la obligación del Estado de mantener y preservar la paz, se establecieron instituciones diversas y se tiende al proceso de reglamentación escrita de las normas que han de prescribir la conducta de los ciudadanos. Paralelo a ello, las ciencias y las técnicas fueron ganando terreno y se desarrollaron las primeras fábricas, las máquinas de vapor, los altos hornos y el comercio.<sup>53</sup>

En el siglo XVIII surge la corriente política denominada liberalismo como una respuesta al despotismo ilustrado, promovida por la clase burguesa que para ese

---

<sup>53</sup> Cfr. Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. pp. 64-68 y 151-154.

entonces había alcanzado un papel hegemónico en el aspecto económico y que retoma las principales ideas de los ilustradores franceses para crear un nuevo sistema político que los beneficiara.<sup>54</sup>

El liberalismo es una doctrina que se basa en el reconocimiento al individuo de derechos originarios e inalienables, considera al Estado como producto de una convención humana, combate la intervención del Estado en los asuntos económicos reduciendo sus límites de actuación mediante la división de poderes y el respeto a las leyes del mercado.<sup>55</sup>

Althusser menciona que la Teoría de la División de Poderes nace en el contexto de la feroz lucha entre la monarquía, la nobleza y la burguesía manufacturera. No está de acuerdo con quienes afirman que en ese período se dio una alianza entre el rey y los burgueses para acabar con la nobleza porque si bien es cierto que el comercio estaba orientado hacia el aparato de Estado, también lo es, que la clase burguesa aspiraba a entrar en la clase de los nobles mediante la compra de tierras y de las relaciones personales. Con lo anterior, en vez de luchar contra la nobleza se accedía a ella. Sin embargo el conflicto político e ideológico entre las clases pudientes y con las clases populares de por medio caracteriza el siglo XVIII y los conflictos entre el poder y la miseria causantes de numerosas rebeliones sólo encontraron como respuesta salvajes represiones y olvido.<sup>56</sup>

Loewenstein, precisa que el descubrimiento de esta teoría de separación de poderes mediante controles institucionalizados estuvo determinada por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en los siglos XVII y XVIII. Se quería destruir el misticismo estatal del absolutismo divino de la monarquía con el objeto de proteger la libertad individual mediante el establecimiento de normas constitucionales preferentemente escritas que regularan el poder estatal y la distribución de las funciones públicas mediante las técnicas representativas derivadas del particular estilo de gobernar de los ingleses.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Diccionario Grijalvo. Liberalismo. p. 1120.

<sup>55</sup> Abbagnano, Nicolás. Diccionario de Filosofía. p. 737.

<sup>56</sup> Cfr. Althusser, Louis. El Mito de la Separación de Poderes. pp. 21-35.

<sup>57</sup> Cfr. Loewenstein, Karl. Una Antigua Teoría: La Separación de Poderes. pp. 37-46.

---

Sabine expone que a mediados del siglo XVIII surge el liberalismo como una doctrina que en el plano económico se opone a la restricción del mercado y de la empresa privada y antepone cualquier actividad del gobierno al respeto de la propiedad privada, amplía y reconoce las libertades y derechos de los ciudadanos, rechaza el despotismo de la monarquía; instituye el gobierno de las leyes o Estado de Derecho como una forma de eliminar los abusos del poder racionalizándose su ejercicio y se instituyen en las constituciones occidentales el principio de separación de poderes incluyendo la posibilidad del ciudadano para que mediante el sufragio pueda ser representado en la toma de decisiones.<sup>58</sup>

La Teoría de la División de Poderes nace en medio de la lucha de las clases dominantes tradicionales de la época feudal y que pretendían conservar sus privilegios es decir, la nobleza y la monarquía junto con la clase dominante recién nacida y llamada burguesía comercial que detentaba, por cierto, ya para ese entonces el poder económico y aspiraba a una mejor posición social y política.

Las ideas de los pensadores de la ilustración permitieron a los burgueses apoyarse de ideas de igualdad y libertad a efecto de competir por el poder político partiendo de sus ventajas, es decir, el comercio y la industria manufacturera a la vez que aseguraban la suficiente mano de obra que necesitarían para expandir su poder. La institucionalización de los medios que permitieran una racionalización en el ejercicio del poder se concretizaron con la finalidad de evitar el abuso en el momento de ejercer el poder en detrimento de las libertades y derechos de los gobernados.

#### **1.4.1. ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO O ESTADO RACIONAL.**

Estado de Derecho (Estado racional) es aquél en donde los ciudadanos y poderes del Estado se encuentran regidos y sometidos al Derecho. El Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y forma de Estado absoluto o

---

<sup>58</sup> Cfr. Sabine H, George. Historia de la Teoría Política, pp. 489-510.

totalitario. Derivado de la influencia del constitucionalismo liberal burgués, la expresión Estado de Derecho se utiliza para designar cierto tipo de Estado que satisface las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica.

El constitucionalismo liberal (racional) producto de la ilustración francesa y del constitucionalismo inglés recoge como dogmas en el Estado de Derecho: la supremacía del derecho, limitación y racionalización del poder, división de poderes, protección Judicial de los derechos y libertades fundamentales, entre otros.

El Estado de Derecho es el sistema jurídico que contiene determinadas instituciones jurídicas acordes con la idea liberal burgués: la supremacía constitucional, que preferentemente debe ser escrita y rígida y con facultades determinadas y exclusivas de los diversos órganos de poder, el sometimiento de la administración a la ley hecha por un poder representativo, la vigencia de un control Judicial adecuado, el establecimiento de determinados derechos y libertades del gobernado y las diversas maneras de garantizarlas mediante atribuciones expresas del poder y un sistema de controles mutuos entre ellos, y la racionalización del poder.<sup>59</sup>

Sánchez diferencia los elementos de los principios del Estado de Derecho. Son elementos del Estado de Derecho: la soberanía popular, el respeto a la voluntad popular, la racionalidad del derecho, la responsabilidad de los actos de Estado, la autonomía de los gobiernos o entidades locales, la independencia del Poder Judicial y el control jurisdiccional de los actos de estado y por supuesto la división de poderes.

Son principios del Estado de Derecho las características que deben tener las normas jurídicas: legalidad, generalidad, técnica, sistemática, aplicabilidad sin excepción alguna, claridad, taxatividad, precisión, jerarquización, orden y nula discrecionalidad.<sup>60</sup>

De lo anterior se desprende que la racionalización del derecho y la separación o división de poderes mediante los controles adecuados es un elemento indispensable del Constitucionalismo moderno y contemporáneo. Es cierto que las sociedades antiguas sobrevivieron sin este principio también lo es

<sup>59</sup> Ver, Estado de Derecho. Diccionario Jurídico Mexicano. pp. 1328 y 1329.

<sup>60</sup> Cfr. Sánchez Sandoval, Augusto. Control Social en México; D. F. pp. 70 y 71.

que las condiciones de esa época fueron distintas a las de la etapa de la ilustración o aún más a las actuales. La separación o división de poderes es un elemento básico de casi todas las constituciones occidentales y por lo tanto es indiscutible su necesidad, lo que no evita que se analicen las bases que la sustentan en cada país.

### 1.5. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE MONTESQUIEU.

Montesquieu (1689-1755) dice: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Judicial de las cosas que dependen del derecho civil."<sup>61</sup>

El Poder Legislativo debe de hacer leyes transitorias y definitivas, o derogar las ya existentes. El Poder Ejecutivo debe hacer la paz o la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y prever las invasiones, además de ejecutar las leyes. El Poder Judicial castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

Para que un ciudadano tenga libertad política es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro. Si el Poder Legislativo y el Poder Judicial se reúnen en la misma persona o cuerpo no hay libertad, no hay confianza y es factible que se realicen y apliquen leyes tiránicas. Tampoco hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes. El poder de juzgar no debe ser exclusivo de una clase o profesión. Debe ser un poder invisible y nulo.

Debe tenerse presente que el Poder Legislativo expresa la voluntad general del Estado y el Poder Ejecutivo ejecuta la misma voluntad. El Poder Legislativo no tiene la facultad de encarcelar a ciudadanos que pueden dar fianza de su conducta o de lo contrario no hay libertad. El pueblo no debe tener parte en el

---

<sup>61</sup> Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, p. 104.

gobierno más que eligiendo a sus representantes. Es mejor el Poder Ejecutivo que sólo lo detenta una sola persona. Es necesario que el Poder Legislativo se reúna esporádicamente y no en una larga temporada porque de lo contrario no habría libertad y se caería en la anarquía o en el absolutismo. Continúa exponiendo Montesquieu que el Poder Legislativo no debe de poner trabas al Ejecutivo en el sentido de aplicar las leyes pero debe conservar la facultad de examinar la manera en que las leyes han sido ejecutadas sin que por ello se tenga el derecho de juzgar al Poder Ejecutivo. El Legislativo es el que debe de castigar a los nobles. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de restricción o veto o facultad de impedir sin tener por ello el derecho de intervenir en los debates de los asuntos del Estado. Las cargas públicas deben imponerlas el Poder Legislativo y de manera anual so pena de afectar la libertad de los ciudadanos. El ejército una vez que se ha constituido debe estar sujeto a las decisiones del Poder Ejecutivo.<sup>62</sup>

Chevallier opina que cuando Montesquieu se refirió al “Espíritu de las Leyes” hablaba de los principios, motivos, impulsos y tendencias de las normas; y clasificaba los gobiernos en despotismo, monarquía y República pudiendo esta última tener la posibilidad de convertirse en democracia o aristocracia. En el despotismo uno sólo gobierna sin leyes ni frenos, en la monarquía uno sólo gobierna pero con sujeción a las leyes fundamentales, fijas y establecidas y la República es aquella donde gobierna el pueblo; si lo hace parte del pueblo es una República aristocrática y si lo hace todo el pueblo se constituye una República democrática. Abogaba Montesquieu, por una separación y un equilibrio entre los distintos poderes con el fin de garantizar los derechos y las libertades individuales, pero lo que es más; es su teoría una nueva consideración acerca del poder real.<sup>63</sup>

Mas que cualquier otra consideración, “lo que llama la atención a Montesquieu es la separación de poderes según las funciones y no la división de las partes constitutivas de la sociedad”.<sup>64</sup>

La Teoría de la División de Poderes es una respuesta al absolutismo de la época en donde se buscaba que tanto la nobleza en la cámara alta y el pueblo en

<sup>62</sup> Cfr. Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. pp. 104-110.

<sup>63</sup> Cfr. Chevallier, J. Los Grandes Textos Políticos. pp. 103-144.

<sup>64</sup> Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. p. 135.

---

la cámara baja tuvieran la potestad soberana de hacer las leyes y el monarca sólo se limitara al cumplimiento de las mismas leyes creando un gobierno moderado que evite el abuso del poder mediante la división de las tres elementales funciones de gobierno en órganos diferentes y con facultad de control y vigilancia de unas sobre las otras.<sup>65</sup>

Montesquieu desarrolló la teoría sociológica del gobierno y del derecho, mostrando que la estructura y funcionamiento de ambos dependen de las circunstancias físicas, del clima, del suelo, de condiciones artísticas, comerciales, productivas, morales, psicológicas, políticas y de costumbres en que vive un pueblo.<sup>66</sup>

Montesquieu separa los tres poderes del Estado en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, establece los criterios de relación y control mutuo entre ellos. De la lectura de su libro, no es difícil percatar el establecimiento de criterios flexibles que regulen las relaciones entre los poderes de Estado por lo es bueno precisar desde ahora que nunca establece criterios rígidos de separación entre ellos al admitir algunas interferencias sin trascendencia.

La determinación del tipo de Estado según el criterio con que se gobierna es novedosa, siendo de esta manera una República aquella en donde el gobierno se sujeta a la ley y a los controles entre los poderes públicos que establecen las mismas leyes.

La separación de poderes que pretende este pensador francés no es con el objeto de desvincular las funciones del Estado sino simplemente equilibrar las relaciones entre los poderes del estado y evitar con ello la concentración y el abuso del poder en perjuicio del gobernado.

Con todo lo anterior estamos de acuerdo, porque según la experiencia, la moderación del ejercicio del poder evita su abuso y obliga a la corresponsabilidad en la toma de decisiones.

En lo que no estamos de conformidad con Montesquieu, es en considerar al poder Judicial un poder invisible y nulo. Desde nuestra óptica, es necesario que

---

<sup>65</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. pp. 122-137.

<sup>66</sup> Sabine H, George. Historia de la Teoría Política. p. 406.

---

éste sea un poder visible y muy activo. Que no sólo resuelva y dirima conflictos entre los particulares sino que incluso dirima conflictos entre los poderes entre sí y entre los poderes y los gobernados sujetando los actos de Estado a la constitucionalidad de las leyes.

También consideramos que los controles mutuos entre los poderes de Estado, si bien deben variar según las condiciones histórico, económico, político y culturales de cada país tampoco dichos controles deben hacer nugatorias las funciones de cada poder eliminando el marco de corresponsabilidad al cual se deben.

En el pensamiento de Montesquieu queda claro que el poder de los monarcas nunca ha sido del todo ilimitado y arbitrario, que siempre el poder responde a un superior que puede ser una deidad, un ente social o un ente concreto y determinado y que la verdadera separación de poderes esta en los límites impuestos a la autoridad y en la razonabilidad de sus actos. Señala el autor comentado como limitantes al ejercicio del poder la libertad, derechos y confianza de los gobernados, el principio de corresponsabilidad, la voluntad popular, el veto, la independencia de los tres poderes y las responsabilidades políticas y administrativas. Entre los frenos y contrapesos señala las contralorías, la neutralidad a que se debe el titular del poder Ejecutivo, las fracciones parlamentarias, la búsqueda de consensos, las disciplinas partidarias y las fiscalizaciones administrativas. Realmente a partir de esta pensador queda claro que se debe de racionalizar jurídica y políticamente el poder.

## **1.6. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE ALGUNOS PENSADORES CONTEMPORANEOS DE MONTESQUIEU.**

Voltaire (1694-1778) admiraba a Inglaterra- país en que se apoyo Montesquieu para formular la Teoría de la División de Poderes- no tanto por su gobierno representativo sino por la libertad de discusión y publicación que permitía y pugnaba por la necesidad de una organización política sólida que se guiara sólo por leyes dirigidas contra las fuerzas opuestas al progreso social y a las libertades

individuales. El Estado es un mecanismo de creación de felicidad y control de la nobleza e iglesias poderosas.<sup>67</sup>

Lo respetable de este pensador es la idea de tolerancia y respeto a las ideas no sólo en el marco de la toma de decisiones del individuo sino del individuo actuando a nombre del Estado. Es la tolerancia política una necesidad indispensable de control dado que la separación de poderes obliga a la toma de resoluciones compartidas y al respeto de las ideas de los demás independientemente si se está de acuerdo o no.

Por lo demás Voltaire señala como limitantes al ejercicio del poder las libertades, la razón, la idea del progreso social, la búsqueda de la felicidad y el control de grupos o sectores sociales perjudiciales al Estado como la nobleza y el clero. Es un preludio de la idea de seguridad nacional. Esta última limitante debe ser vista con mucha cautela dado que la exclusión puede constituir un ejercicio arbitrario del poder.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) era de la idea de que "El poder Legislativo pertenece al pueblo y no puede sino pertenecer a él". "El poder Ejecutivo no puede pertenecer a la generalidad dado que su función consiste en actos particulares que no son los generales del poder soberano y su función es ejecutar las leyes, manteniendo las libertades civiles y políticas", "...gobierno, o suprema administración, es el ejercicio legítimo del poder Ejecutivo, y príncipe o magistrado es el hombre o cuerpo encargado de esta administración", "Si el soberano quiere gobernar, o el magistrado dar leyes, o los súbditos se niegan a obedecer, el desorden sucede a la regla, la fuerza y la voluntad no obran ya de acuerdo y, disuelto el Estado, cae así en el despotismo o en la anarquía".<sup>68</sup>

El poder soberano puede dar el gobierno a todo el pueblo o la mayor parte de él constituyendo la democracia sin olvidar que no es bueno que quien hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del pueblo se fije en los asuntos particulares. No se debe de permitir la influencia de los particulares en los asuntos públicos.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Cfr. Sabine H, George, Historia de la Teoría Política. pp. 412-414.

<sup>68</sup> Rousseau, J, J. El Contrato Social. pp. 87- 89.

<sup>69</sup> Ibidem. pp. 95 - 96.

---

Para este pensador no hay más que una forma de Estado que es la República soberana producto de la voluntad popular y con facultades legislativas exclusivas e indelegables. Las formas de gobierno son tres: democracia, monarquía y aristocracia dependiendo quién ejerza la función gubernativa.<sup>70</sup>

Para Rousseau el Estado deriva de una especie de contrato social en donde se expresa la voluntad general y se atribuye al pueblo la soberanía cuyas características son: inalienable, indivisible, infalible, absoluta, sagrada e inviolable.<sup>71</sup>

Rousseau no está de acuerdo en hablar de separación de poderes porque el poder es uno sólo y por ello indivisible. El poder es un atributo del Estado y el único Estado como tal es la república. Lo que sí es divisible para este pensador es la *función gubernativa del Estado por lo que dependiendo de quien la ejerza se puede hablar de democracia, aristocracia o monarquía.*

Además Rousseau, señala que el Poder Ejecutivo no puede ser detentado por la generalidad y ubica la función del gobierno únicamente la que realiza este poder. Para nosotros, también, es función de gobierno la que realiza el Poder Judicial y el Poder Legislativo como parte del Estado.

El hecho de que el poder del Estado se manifieste de diferentes maneras y que a cada manera se atribuya a un determinado poder u órgano no resta al Estado poder ni soberanía tanto como otros aspectos entre los que podemos mencionar el incumplimiento de funciones constitucionales, el control de la economía por parte de empresas extranjeras, el pago de la deuda externa, etc. Son claros en este pensador los controles provenientes de las libertades civiles y políticas, los métodos y principios de la democracia representativa y la distinción entre el interés particular y el interés público.

## **1.7. BREVE REFERENCIA A LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y FRANCIA.**

---

<sup>70</sup> Bobbio, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. p. 87.

<sup>71</sup> Cfr. Chevallier, J. *Los Grandes Textos Políticos*. Pp. 144-177.

En el año de 1776 los Estados Unidos de América(EU) se independizaron de Inglaterra y desde 1789 mezclando el sistema político de los ingleses y las ideas de los pensadores de la ilustración se norman por su rígida constitución hasta la fecha. Esta Constitución fue producto de la Convención Constituyente de Filadelfia de 1787, regula un gobierno de poderes limitados y delegados expresando por primera vez en el mundo en un texto constitucional, un sistema gubernamental articulado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

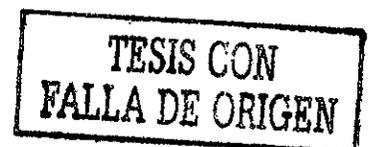
En este instrumento normativo se establece que el poder Ejecutivo no puede disolver el Congreso ni obligarlo a votar tal o cual ley, que el poder Legislativo no puede obligar a dimitir al presidente salvo el impeachment, el poder Ejecutivo tiene derecho a solicitar una segunda deliberación y obligar al congreso a aumentar el margen de votación de una ley para ser aprobada. Asimismo regula la sujeción del Ejecutivo por parte del senado en el nombramiento de los funcionarios federales importantes y el control de los tratados internacionales. Es la Constitución más antigua de la época moderna. Es una Constitución que concilia el control parlamentario y la estabilidad gubernamental, la autoridad del poder Ejecutivo y la sumisión de esta a la voluntad popular. Es una Constitución que ha sido imitada en el mundo.<sup>72</sup>

No es posible negarle el gran valor que merece la Constitución Política de los Estados Unidos en el constitucionalismo moderno. Nadie duda que por numerosos países ha sido imitada incluyendo nuestra nación.

Aún con los problemas de las recientes elecciones en EU (2000), los americanos se sienten orgullosos de su máximo texto normativo. En sí, cada país debe buscar sus propias formulas que lleven a las Constituciones a ser orgullo de los sujetos a quienes pretende prescribir.

Grave error se comete al comparar la Constitución americana con la nacional puesto que en ambos casos se tienen concepciones diferentes del derecho y cultura distinta. Cada país requiere según sus condiciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales de un sistema de equilibrio de poder y distribución de poderes especial al caso concreto.

<sup>72</sup> Cfr. Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Pp. 475-561.



---

En el año de 1789 Francia fue sacudida por una revolución que influyó en el pensamiento político moderno con gran fuerza. Los desacuerdos sobre el respeto al fundamento de la autoridad legítima, sobre la jerarquía de los poderes y los relativos a las relaciones entre iglesia y Estado, fueron la causa y consecuencia de la revolución, la variabilidad de los regímenes políticos en poco tiempo, cuatro revoluciones posteriores, golpes de Estado e intervenciones extranjeras, entre otros graves efectos que tuvo el país mencionado. El cambio del régimen monárquico apegado al derecho divino, la idea de la legitimidad popular no tuvo buena aceptación por las clases privilegiadas; el cambio de la dictadura monárquica por la dictadura de asamblea no tan fácilmente se asimiló, mucho menos la separación del poder de la iglesia en los asuntos de Estado.

En ese contexto, en el año de 1790 se elaboró un borrador de Constitución, misma que se aprobó en el año de 1791 y que realmente no tuvo vigencia; en el que se determinaba que el rey detentaría la función ejecutiva pero con estrictas limitaciones, el veto era suspensivo y la asamblea mantendría un control efectivo sobre la dirección de política exterior y el voto únicamente lo ejercerían las clases media y alta.<sup>73</sup>

Esta regulación trajo como consecuencia el descontento de las clases excluidas. El preámbulo a esta Constitución fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en donde se establece que el ciudadano tiene derechos naturales e imprescriptibles a la libertad, a la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, que la soberanía pertenece a la nación, que lo no prohibido está permitido, que todos los seres humanos son iguales ante la ley y que por tal circunstancia tiene derecho de participar en la creación de la ley por sí o por medio de sus representantes, que todo ser humano tiene derecho a expresar sus ideas y opiniones por cualquier medio siempre y cuando respondan del abuso que por ello pueda ocasionar, que los delitos deben estar fijados por ley escrita realizada con anterioridad al hecho que se pretende castigar, que nadie es culpable hasta que no se demuestre lo contrario, que la fuerza pública de ser usada para conseguir el respeto de las libertades mencionadas, que los

---

<sup>73</sup> Cfr. Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. pp. 577-592.

---

ciudadanos deben contribuir de manera equitativa con las cargas impositivas y según sus posibilidades, que los ciudadanos tiene derecho a pedir explicaciones respecto la manera en que sus impuestos han sido aplicados, que nadie puede ser privado de su propiedad salvo necesidad pública justa y previa indemnización y en especial, en su artículo 16 establece: toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución.<sup>74</sup>

De lo anterior sólo basta reconocer que en los esfuerzos por lograr una Constitución que refleje la inclusión de todos los intereses nacionales el precio puede ser alto y más cuando se lucha por el reconocimiento de clases excluidas. De igual forma y tal como hemos venido sosteniendo, una mala distribución de poderes y la carencia de controles mutuos entre sí puede conllevar a la anarquía y al caos social.

La imitación de estructuras políticas ajenas a una determinada realidad histórica conlleva a una grave inestabilidad que incluso puede ir más allá de una simple parálisis gubernativa y provocar estallidos sociales de diversos alcances. Toda mutación o transición en el sistema normativo o político ajeno a las vivencias propias de una nación puede ser catastrófica.

## **1.8. CONCEPCIONES ELEMENTALES DE LA TEORÍA DE SEPARACIÓN DE PODERES.**

Para Tena Ramírez "La división de poderes no es meramente un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política proyectada en la historia, estudiada desde la antigüedad y según una realidad histórica concreta."<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Ver Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en Compilación de Teoría Constitucional II. pp. 231-232.

<sup>75</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 211.

Es una teoría que se extrajo de la organización política inglesa, de sus hechos convertidos posteriormente en instituciones.<sup>76</sup>

Para Ignacio Burgoa es un principio característico de todo régimen democrático garante de la seguridad jurídica que impide la concentración de las funciones legislativas, ejecutiva y judicial en un sólo órgano de Estado.<sup>77</sup>

Fraga la define como “una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establece un gobierno de garantías como principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos”.<sup>78</sup>

Para Althusser es una ilusión histórica, es un mito, un modelo puramente imaginario, es además una teoría que argumenta el derribe del Estado monárquico, justifica los parlamentos e incluso la convocatoria de los Estados generales y que pide además que en todo buen gobierno se distinga rigurosamente el Legislativo del Ejecutivo y del Judicial, que asegure la independencia de cada poder para recibir de esta separación los beneficios de la moderación, la seguridad y la libertad.<sup>79</sup>

Loewenstein sostiene que esta teoría es uno de los dogmas políticos más famosos y fundamento del constitucionalismo moderno y es una teoría que pretende garantizar la libertad individual y la protección del abuso del poder por parte de sus detentadores y que reconoce que el Estado tiene que cumplir con determinadas funciones.<sup>80</sup>

Esta teoría atribuye la libertad a la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a la existencia de frenos y contrapesos entre esos poderes, estableciendo esta doctrina como un dogma del constitucionalismo liberal.<sup>81</sup>

Estamos de acuerdo con lo dicho por todos los autores mencionados, pues ciertamente la división de poderes es un producto histórico como se ha mostrado con anterioridad, un principio básico de los regímenes democráticos y de las constituciones modernas y cuya finalidad es evitar el abuso y concentración del

---

<sup>76</sup> *Ibidem.* p. 216.

<sup>77</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. pp. 579-584.

<sup>78</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. p. 28.

<sup>79</sup> Althusser, Louis. *El Mito de la Separación de Poderes en Compilación de Teoría Constitucional II*. pp. 21 - 22.

<sup>80</sup> Loewenstein, Karl. *Una Teoría Antigua: La Separación de Poderes*. pp. 37-40.

<sup>81</sup> Sabine H, George. *Historia de la Teoría Política*. p. 411.

---

poder en defensa de los derechos y las libertades del gobernado mediante un sistema de controles mutuos.

Cuando se habla de dogma del constitucionalismo hay que verlo como algo necesario y no como algo que no esta sujeto a discusión. Para nosotros, la Teoría de la División de Poderes es el conjunto de conocimientos, ideas, doctrinas y postulados producto de los acontecimientos históricos y grandes textos políticos instituidos en las constituciones modernas como elemento indispensable para regular y equilibrar las diferentes manifestaciones del poder público a través de controles a sus diversos órganos o poderes, evitando concentraciones y abusos en la corresponsabilidad de los actos de Estado en perjuicio de la esfera de derechos y libertades de los gobernados.

### **1.9. PENSAMIENTOS CONTRARIOS A LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES.**

Loewenstein señala que la Teoría de la División de Poderes no es tal dado que si Montesquieu se hubiera percatado del parlamentarismo inglés hubiera concluido que el poder Legislativo y el Ejecutivo no están separados ni personal ni funcionalmente y que su fin es la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Además para este autor no es correcto el término “división de poderes”, porque el poder no es divisible y que en tal virtud lo propio es hablar de división de funciones y que esta teoría ni es esencial para el ejercicio del poder político, ni presenta una verdad evidente y válida para todo el tiempo. Por lo que propone una nueva división tripartita de las funciones publicas: la decisión política conformadora o fundamental, la ejecución de la decisión y el control político.<sup>82</sup>

Althusser haciendo referencia a Eisenmann establece que de la simple lectura del texto de Montesquieu tal Teoría de la División de Poderes no existe puesto que el Ejecutivo interviene en el poder Legislativo mediante el derecho de veto, el Legislativo interviene en el poder Ejecutivo al inspeccionar la aplicación de

---

82Loewenstein, Karl. Una Antigua Teoría. La Separación de Poderes. pp. 37-46.

las leyes que ha votado y que además el poder Legislativo infiere en el poder Judicial al erigirse en tribunal sancionador de las faltas de los nobles y en materia de amnistía. En tal sentido más que hablarse de separación debe hablarse de colaboración, equilibrio, moderación, reparto, de fusión y de enlace de poderes. En lo que respecta al poder Judicial, critica que el propio autor de la división de poderes lo considere un poder nulo e invisible. Analizando el texto de Montesquieu se percibe que existen combinaciones excluidas de intervención: que el Legislativo usurpe los poderes del Ejecutivo y que el Ejecutivo detente el poder Judicial.<sup>83</sup>

Tena Ramírez señala que es difícil defender esta teoría porque Montesquieu sustentó una teoría rígida puramente mecánica y no orgánica y cita varios autores y en concreto a Jellineck, Duguit, Posada y Wilson quienes sostienen que en la práctica los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son independientes, que Montesquieu se olvidó de la unidad del Estado, que el ejercicio de las funciones de Estado requiere del concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado, que los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan la doctrina de la separación de poderes y que esta teoría de frenos y contrapesos ha resultado nociva en la medida en que se ha pretendido aplicarlos en la realidad.<sup>84</sup>

Para Burgoa, esta teoría no implica una separación tajante o absoluta, no es una doctrina inflexible y no hay división de poderes porque no existe independencia entre los poderes sino interdependencia, vinculación recíproca y que si fuera lo contrario se rompería la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.<sup>85</sup>

Continúa señalando que Montesquieu confunde órgano con poder. Los poderes son inalterables y no reformables y que en contrario los órganos son reformables y alterables. En tal virtud no se debe de hablar de separación de funciones del poder público sino de una teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado.<sup>86</sup>

Consideramos que muchas de las críticas a esta teoría derivan de su mala interpretación. Esta no ha sido una teoría rígida pues para convencerse de ello basta leer adecuadamente el texto de Montesquieu. No era idea del autor del

---

83Althusser, Louis. El Mito de la Separación de Poderes. p. 21.

84Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 216-219.

85Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 579.

---

“Espíritu de las Leyes” crear un sistema de separación estricta entre los poderes de Estado.

Es correcta la apreciación de Loewenstein en el sentido de que el objeto de esta teoría deriva del imperativo de distribuir y controlar el poder político.

La divisibilidad del poder en varios poderes para muchos es inaceptable y no perciben como un dogma esta indivisibilidad y sí por el contrario la división de poderes. Creemos que el poder tiene diversas maneras de manifestarse y el hecho de que se atribuyan esas actuaciones a diferentes órganos o poderes no por ello se lesiona o disminuye el poder como tal. Lo que realmente lesiona un poder del Estado no es la alusión a diferentes poderes sino cuestiones fácticas de diversa naturaleza.

Por otra parte aunque en la antigüedad se sobrevivió sin esta teoría lo cierto es que para el momento actual esta constituye una necesidad porque un régimen que no instituye la separación de poderes no puede constituirse como un verdadero Estado democrático respetuoso de los derechos de sus gobernados. Para otros autores, el cambio en las expresiones que se usan para referirse a los diferentes actos de Estado es lo mismo sólo que con nombre distinto. Para quienes hablan no de separación sino de colaboración, fusión, moderación o enlace entre poderes deben tener presente que cuando Montesquieu habló de división de poderes lo hizo como para recalcar la urgente necesidad de ese tiempo de evitar que el poder monárquico siguiera detentando, concentrado todas funciones de Estado como lo venía efectuando desde hacía siglos y sin limitación Constitucional de ningún tipo.

No consideramos que Montesquieu se haya olvidado de la unidad de Estado puesto que estaba de acuerdo en la posibilidad de decisiones compartidas al seno del Estado y propugnaba por excluir cierto tipo de combinaciones en la toma de las determinaciones del Estado.

Ciertamente los efectos del mundo globalizado y neoliberal han trastocado las instituciones nacionales, pero desde nuestra perspectiva una Constitución que no tiene definidas correctamente las relaciones entre los poderes del Estado y los

controles entre sí según las específicas condiciones de tipo social, económico, político y cultural de la colectividad que regulan, será más fácil y pronta su vulnerabilidad. Los efectos de aplicar esta teoría deben quedar claros, derivan de las singularidades de cada nación y el producto de no aplicarlos tendría como consecuencia más efectos negativos que el hecho de no aplicarlos.

La separación de poderes no implica una independencia pero tampoco una interdependencia absoluta entre los poderes puesto que cada país debe decidir que decisiones son exclusivas de un sólo poder y cuales requieren de la participación mutua entre los diferentes poderes.

Burgoa precisa que debe de hablarse de división de los órganos del poder público porque el poder es algo que no se reforma y el órgano del poder del Estado sí. Al respecto, estamos convencidos que así como el hecho de no hablar correctamente el lenguaje jurídico provoca confusión también se causan problemas cuando se habla queriendo fijar una exagerada precisión en el lenguaje normativo. Fácil resulta criticar y difícil construir, por lo que las críticas a esta teoría no debe de afectar sus bases elementales.

Por lo demás, el poder también es reformable sólo que es más fácil que se haga por causas no necesariamente jurídicas. Sea como fuere, división de poderes, colaboración de poderes, separación de funciones del poder público etc., consideramos que estamos hablando de lo mismo dado que aludimos a un esquema corresponsable y racional en el ejercicio y control del poder. Debe quedar claro que separar el poder no es fragmentarlo, tampoco lo es controlarlo. De lo que se trata es sólo de verificar su aplicación correcta y su uso racional.

Una de las maneras mediante la cual puede ser abordado el tema de la división de poderes consiste en el estudio de los diversos mecanismos de control constitucional que la sustentan.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 1.10. LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES.

Para Loewenstein, en un sistema político de corte democrático constitucional los controles dependen de la existencia de medios efectivos por a

---

través de los cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder y éstos se encuentren regulados en última instancia al control de los destinatarios del poder.<sup>87</sup>

Para el jurista Diego Valadés, los controles son “el conjunto de instrumentos jurídicos y políticos que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, pero sin afectar sus niveles de efectividad”.<sup>88</sup> Los controles implican la existencia de normas jurídicas, acciones jurídicas, acciones políticas, equilibrios constitucionales, atribuciones constitucionales, eficacia y efectividad institucionales.

Los controles se pueden clasificar en políticos y jurídicos. Los primeros tienen las características de ser parciales, dependientes, subjetivos, paralelos a las realidades políticas y sin formas de enjuiciamiento claras. Los controles jurídicos por el contrario son imparciales, independientes, objetivos y procesales.

Ambos en el presente trabajo estarán incluidos como parte de los controles constitucionales por así estar previstos en el máximo ordenamiento jurídico. La división de poderes tal y como se ha expresado conlleva a mecanismos de control constitucional responsables y objetivos con el objeto de contener el ejercicio del poder dentro de límites razonables con un momento histórico determinado. Lo razonable está en la posibilidad de reducir lo más que se pueda la discrecionalidad de los actos del poder público, evitar la arbitrariedad y garantizar amplios márgenes de libertades ciudadanas.

Concordando con las ideas de Valadés, el poder es un concepto unitario que al pluralizarse permite acomodos y arreglos que dan equilibrio sin que por ello el poder tienda a disminuir sino a potencializarse.

En los siguientes capítulos se estudiará la configuración normativa de los controles constitucionales en el contexto del Estado Mexicano a fin de precisar el esquema de separación de poderes que en él funciona.

Tomando en cuenta que en la Teoría Clásica de la División de Poderes no se incluía a los poderes como medio de equilibrio y a equilibrar, no se incluía a los

---

<sup>87</sup>Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. p. 258.

<sup>88</sup>Valadés, Diego. El Control del Poder. p. 179.

---

partidos políticos como parte de los elementos del poder, no se incluía el esquema cada vez más reduccionista del Estado, no se incluía como elemento del control político a los medios de comunicación, instituciones u organismos no gubernamentales ni a una serie creciente de centros de control autónomos de decisión como lo son los organismos descentralizados cuyo poder se sustrae más fácilmente a posibilidad reales y efectivas de control.

La transferencia de funciones claves a los particulares y la creación de patrimonios públicos con estructuras del derecho privado parecen ser objetos ajenos al control constitucional. La teoría clásica de Montesquieu no es que ya no funcione, sólo es necesario ajustarla a las nuevas condiciones de nuestra realidad con la finalidad de evitar los controles consensuales, su manipulación a intereses ajenos al interés público y convertidos en meras apariencias.

Se deja abierta la reflexión con respecto al código de ética propuesto por el gobierno foxista como instrumento de control de naturaleza privada en la fiscalización de los servidores públicos. Queda claro que cuando los controles constitucionales no se aplican o aplicándose resultan ser insuficientes, adquieren fuerza esquemas de control alternos, ajenos a regulación normativa por lo que la actualización constante en materia de controles es una necesidad imperiosa ante las grandes transformaciones que el estado nacional está viviendo.

Toda manifestación de poder que sea capaz de alterar la convivencia de los miembros de la sociedad exige de posibilidades reales de control por lo que no sólo debe ser objeto de reflexión los controles jurídicos sino los políticos, sociales y económicos que el texto constitucional refiere o no. Ante los cambios recientes queda claro que partiendo del análisis de los esquemas de control existentes son necesarias sus adecuaciones. El estudio será dentro de la reflexión de las propias funciones de los poderes federales desde el punto de vista formal y material de los actos de Estado.

---

## **SEGUNDO CAPÍTULO**

### **MARCO CONTEXTUAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES EN EL ESTADO MEXICANO**

Una vez que en el capítulo anterior se han definido los conceptos elementales relacionados con la división de poderes a la par que se ha analizado su desarrollo histórico, resulta imprescindible para este trabajo de investigación precisar el marco contextual vigente en nuestro país sobre el cual opera la Teoría de Separación de Poderes.

El marco contextual sobre el cual se aplicarán los aportes teóricos y contextuales giran en torno de la división de poderes en el Estado Mexicano. En ese sentido se estudiarán los antecedentes históricos de la división de poderes y los controles constitucionales desde el México independiente hasta la actualidad, así como la manera en que las funciones esenciales del Estado están divididas y a qué órgano de poder están asignadas. Con posterioridad se analizarán los poderes en el sistema jurídico político mexicano reconocidos en el texto constitucional y se abordarán otras entidades públicas y no públicas que están fuera del esquema tradicional de separación de poderes, es decir, de la separación tripartita de las funciones de Estado.

#### **2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES EN EL ESTADO MEXICANO.**

Para el maestro Sayeg Helú, el inicio del constitucionalismo mexicano parte de los principios políticos que Morelos plasmó en el texto "Sentimientos de la Nación".<sup>89</sup>

Burgoa señala que el constitucionalismo de nuestro país se gesta desde comienzos del siglo XIX y cuyas bases fundamentales emanarían de los ideólogos

---

<sup>89</sup> Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Mexicano. p. 16.

franceses de la Ilustración así como de los juristas y políticos que crearon la Unión Americana.<sup>90</sup>

Valadés menciona que en el desarrollo del constitucionalismo mexicano es importante la influencia de la Constitución Gaditana de 1812.<sup>91</sup>

El constitucionalismo mexicano es producto de las ideas resultantes de la Ilustración Francesa, la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución Francesa, la Constitución Española de 1812 y del movimiento emancipador de las colonias americanas aplicadas a las condiciones históricas, políticas, sociales y culturales de la Nación Mexicana. Es precisamente el movimiento de independencia de 1810 el que marca la pauta para alcanzar una Constitución propia que como máximo texto político y jurídico defina la estructura del sistema político y las atribuciones de los poderes públicos así como los mecanismos de control y vigilancia entre sí. Esto es importante en el sentido de que es la separación de poderes uno de los elementales dogmas del constitucionalismo moderno.

### 2.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1812

En cuanto a la Constitución de 1812 debemos tener presente que el principio de separación de poderes no estaba bien constituido, simplemente porque dicho orden normativo tenía como finalidad primordial conservar la estructura estamental de la colonia española. En sus artículos 14, 15, 16 y 17 reserva la potestad de hacer ejecutar y aplicar las leyes para el monarca español<sup>92</sup>.

Sin embargo, elementos como el control parcial de la corona, las ideas de soberanía y de derechos del hombre, los procesos electorales como un instrumento de legitimación de la autoridad y el sistema representativo son elementos primigenios de un intento por racionalizar el ejercicio del poder y

<sup>90</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 586.

<sup>91</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. p. 337.

<sup>92</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. p. 62.

legitimar su aplicación. Por otra parte desde 1812, se debatió la posibilidad de integrar un Consejo de Estado como control intraorgánico del Ejecutivo, mismo que se creó como Consejo del Rey con funciones incluso de veto a las decisiones del monarca español en la creación de leyes y tratados así como en la facultad para declarar la guerra.<sup>93</sup>

Dada la influencia que se obtuvo en los constituyentes de 1824 y posteriores, esta Constitución de 1812 aún y cuando no se considere parte de nuestra historia nacional constituye un antecedente importante de los controles internos de los poderes públicos.

### 2.1.2. LOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN DE 1813.

En 1813, López Rayón<sup>94</sup> creó un Proyecto de Constitución para la Nación Mexicana denominado "Elementos Constitucionales de Rayón".<sup>95</sup> En su punto 7º menciona la existencia de un Supremo Congreso, en el 14º da vida a un Consejo de Estado y en el punto 15º crea una Suprema Junta. Más adelante en el punto 21º establece la existencia de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En los elementos 17 y 18 se instituye la figura del Protector Nacional mismo que podía pedir en sesión pública y ante el Supremo Congreso el establecimiento y derogación de las leyes y de cualquier negocio que interese a la Nación reservándose la decisión a la Suprema Junta.<sup>96</sup>

Sin embargo, y como acertadamente Sayeg Helú lo resalta<sup>97</sup>, López Rayón no consigue deshacerse de los lastres del coloniaje español al hacer residir la soberanía en la persona de Fernando VII en el punto 5º de sus Elementos.

Los intentos de Rayón constituyeron sin duda alguna un buen intento aún y cuando estuvieron lejos de incluir los grandes esfuerzos teóricos de la Ilustración en cuanto a la estructuración de un sistema de frenos y contrafrenos que garantice

<sup>93</sup> Véase el Artículo 236 de la Constitución Española de 1812.

<sup>94</sup> Insurgente mexicano que a Hidalgo sucedió en el movimiento de independencia.

<sup>95</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. pp. 23-27.

<sup>96</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. pp. 25 - 26

<sup>97</sup> Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. p. 93.

---

una efectiva división de poderes y por ende un Estado de Derecho. Las ideas de liberalismo en materia política no resultaron ser suficientes en los Elementos de Rayón por lo que éste texto debe verse tan sólo como un esbozo de estructura constitucional.

### 2.1.3. LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN DE 1813.

El 14 de Septiembre de 1813, José María Morelos y Pavón da a conocer los "Sentimiento de la Nación", en el punto 5º establece que la soberanía reside en el pueblo, el cual la deposita en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>98</sup> En el punto 6º establece que los poderes *Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.*<sup>99</sup> Se consignan los Principios de Soberanía Popular, Representación, División de Poderes, cualidad de probidad de los representantes populares, se establecen limitaciones a las leyes del Congreso obligándolas a mejorar las costumbres de la población, alejarlas de la ignorancia, la rapiña y el hurto, procurar la constancia y el patriotismo, moderar la opulencia y la indigencia, evitar privilegios e impuestos agobiantes.<sup>100</sup>

Son las ideas de Morelos sin duda alguna parte importante del constitucionalismo mexicano actual, no sólo en cuanto a la organización y estructuración del poder público sino también en cuanto al reconocimiento de los derechos del gobernado. Sus ideas retoman los ideales básicos de la Ilustración referentes a la necesidad de racionalizar el ejercicio del poder público, separando para ello las principales funciones del Estado en órganos diferentes.

### 2.1.4. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

---

<sup>98</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. pp. 28-31.

<sup>99</sup> Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. p. 101

<sup>100</sup> Cfr. Puntos 5, 12, 13, 14 y 22 de Los Sentimientos de la Nación. pp. 29 -30.

El 22 de octubre de 1814 aparece la Constitución de Apatzingán o también denominada “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”. En este texto normativo se define la soberanía como “la facultad de establecer leyes y fijar la forma de gobierno más conveniente a los intereses de la sociedad”; se caracteriza a la soberanía como imprescindible, inenajenable e indivisible. Se consideran como atribuciones de la soberanía la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos concretos mediante tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial prescribiendo además que no deben ejercerse ni por una sólo persona, ni por una sólo corporación.<sup>101</sup>

Resaltan la inclusión de principios tales como la soberanía popular, la división de poderes, los derechos del hombre y la forma republicana de gobierno y el principio de la representación popular. Se crean tres poderes supremos: Supremo Congreso, Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia otorgándole supremacía al primero sobre los demás no sólo porque al primero está conferida la facultad de hacer leyes de observancia general tanto para los particulares como para los propios órganos de poder sino porque la facultad de nombramiento de los Poderes Ejecutivo y Judicial correspondería al poder Legislativo. Resalta la composición pluripersonal del Poder Ejecutivo y la posibilidad de reelegirse.

Sayeg Helú establece que aunque los tres poderes sean considerados supremos atendiendo al hecho de que entre ellos no existe autoridad alguna, el Legislativo reviste una notoria supremacía sobre los otros dos en virtud de las ideas democráticas de Morelos y la necesidad de dar mayor fuerza a los que directamente representaban al pueblo.<sup>102</sup>

Debemos tener en cuenta que la Constitución de 1814 realmente casi no tuvo vigencia. Ello se debió a que su aplicación sólo se limitaba al radio de acción e influencia de los grupos insurgentes de la época y al triunfo posterior de estos, cosa que jamás aconteció. Es claro que se retoma el principio de la separación de poderes, sin embargo ante el descontento por la concentración de poderes que

<sup>101</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. pp. 32-58.

<sup>102</sup> Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. p. 129.

podiera concretarse en una sola persona se optó por una estructura de gobierno de corte asambleísta. Se pretendía evitar una especie de monarquía disfrazada.

Resaltan de este texto constitucional elementos de control tales como: los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos oponibles frente al poder público, la inviolabilidad de las opiniones hechas por los miembros del Congreso, la estructuración de un sistema de responsabilidades de los miembros que integran los tres poderes y la constitución de un Tribunal de Residencia para resolver dichas cuestiones, la designación del Congreso como máximo órgano sancionatorio, interpretatorio y derogatorio de leyes, la composición pluripersonal del Ejecutivo como control intraorgánico del mismo, y revisión de la cuenta pública.

Es importante resaltar que en ese texto constitucional no se preveía al titular del Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria. Su única participación en la función legislativa consistía en un derecho de veto limitado mismo derecho del que también gozaba el Supremo Tribunal.

### **2.1.5. EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824.**

El artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación, en 1824, decía: "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo".<sup>103</sup>

Esta disposición resulta ser trascendental para el sistema político mexicano en virtud de que a partir de ella, el principio de la separación de poderes se adopta en todas las constituciones vigentes en nuestro país.

### **2.1.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1824.**

---

<sup>103</sup> Véase Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en Leyes Fundamentales.

El 4 de octubre de 1824 surge la primera Constitución Política del México independiente.<sup>104</sup> Este texto es un complemento del Acta Constitutiva o Pacto de la Unión del 31 de enero de 1824.<sup>105</sup>

Ahí se establece una forma de gobierno republicana, representativa y popular, establece el principio de la división de poderes. El Poder Ejecutivo se dejó en manos de una sola persona y sólo se incluyó la figura del vicepresidente. Se otorgan facultades al Presidente de la República de manera similar a las que detentaba el rey español, consolidando un Ejecutivo fuerte pero con limitaciones constitucionales y un sistema de vigilancia especial por el Congreso de la Unión. El despacho de los negocios de gobierno estaba sujeto al número de secretarías que para tales efectos el Congreso fijará mediante ley. Se instituyó la figura del refrendo. Se creó la figura del Consejo de Gobierno que actuaba en los recesos del Poder Legislativo. El Consejo de Gobierno compuesto por la mitad de los Senadores, es decir, uno por cada Estado y como presidente nato al vicepresidente de la nación; tenía como principales funciones vigilar el cumplimiento exacto de la Constitución y del orden establecido y la de emitir dictámenes de interés general. También podía instruir expedientes de responsabilidad y con tal motivo convocar a congreso extraordinario.

Es importante señalar que el nombramiento del poder Ejecutivo no era por medio de elecciones sino mediante un sistema de proposiciones de las legislaturas estatales. De ahí que el Poder Ejecutivo fuese responsable ante el Poder Legislativo. En cuanto al Poder Judicial, los miembros de éste se designaban por las legislaturas de las Entidades Federativas junto con el Congreso General. Si bien es cierto que los miembros del Poder Judicial eran perpetuos e inamovibles en sus funciones, también lo es que eran responsables de sus funciones legales por lo que podían ser juzgados por un tribunal especial.

Llama la atención en este texto constitucional que para el caso de reformas constitucionales se establece un sistema rígido de cambios, pero se prescribió que

---

<sup>104</sup> Cfr. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 en Diccionario Jurídico Mexicano. Pp. 660-662.

<sup>105</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, pp. 153-161

en el caso de los artículos relativos a la libertad e independencia de México la religión, forma de gobierno y división de poderes jamás fueran reformados.<sup>106</sup>

Sayeg Helú critica este orden normativo por varias razones entre las que resaltan: la omisión del concepto soberanía, la enorme desproporción entre la parte dogmática y la parte orgánica, su falta de equilibrio, el distanciamiento de fórmulas democráticas para elegir a los miembros del Poder Legislativo.<sup>107</sup>

Orozco Henríquez señala que este ordenamiento además de instituir la división de poderes contemplaba mecanismos de control constitucional importantes entre los que podemos citar: la facultad del Congreso para interpretar la Constitución, las facultades implícitas del Poder Legislativo, la revisión de la cuenta anual, la ratificación de nombramientos, el juicio de responsabilidad, la posibilidad de períodos extraordinarios de sesiones y la autorización para que el Ejecutivo pudiera salir del país. En contrapartida al Poder Ejecutivo se le asignó el derecho de veto, amplias facultades constitucionales, la publicación y ejecución de leyes, facultades de nombramiento y remoción de sus colaboradores, la no responsabilidad política ante el Congreso y la facultad reglamentaria.<sup>108</sup>

Debemos tener presente que la Constitución de 1824 plasma del artículo 6º al 144º una organización del esquema de poderes tripartitos planteados por Montesquieu. Además de una división del trabajo establece un sistema de frenos y contrafrenos entre los poderes públicos, aunque la práctica favoreció al Poder Ejecutivo sobre los restantes en virtud de la inestabilidad política que reinaba en nuestro país en esos momentos.

Resulta lamentable en este texto la omisión respecto al restablecimiento y reconocimiento de los derechos fundamentales del ciudadano oponibles al poder público como una forma de limitar su actuación, las altas atribuciones otorgadas al Ejecutivo sin posibilidad de control alguno por parte de los otros poderes, la exagerada facultad reglamentaria que tenía el Ejecutivo puesto que como lo establecía el artículo 110 fracción segunda podía reglamentar no sólo leyes generales sino el Acta Constitutiva y la propia Constitución; la posibilidad del

<sup>106</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. pp. 153-195.

<sup>107</sup> Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. pp. 164-166.

---

Ejecutivo de convocar a un período extraordinario de sesiones del propio Congreso.

En materia de control constitucional el Consejo de Gobierno era el encargado de velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y de las leyes generales. Dado que el titular del Consejo de Gobierno recaía en el vicepresidente y que este era el líder del partido político opositor al que pertenecía el titular del Ejecutivo, este instrumento de control resultó ser tan ineficaz y desastroso como la propia figura de la vicepresidencia.

### **2.1.7. LAS SIETE LEYES DE 1836.**

En el año de 1836 son decretadas “Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana también denominadas las Siete Leyes”. Retoman los conceptos de soberanía popular, forma de gobierno republicana representativa y popular. Divide el ejercicio del Poder Supremo Nacional en Legislativo, Ejecutivo y Judicial prescribiendo la imposibilidad para que se reúnan en ningún caso y bajo ningún pretexto. Se retoma el principio del sufragio universal para la constitución de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se divide la Nación en departamentos. Se establecen derechos y obligaciones del gobernado.

Es de resaltar la creación de un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador, árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones. Entre las atribuciones de este poder se encuentran: declarar la nulidad de una ley o decreto, declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, declarar la nulidad de los actos del Poder Judicial, declarar la incapacidad física del Poder Ejecutivo, suspender la Alta Corte de Justicia, suspender las sesiones del Congreso, restablecer cualquiera de los tres poderes disueltos revolucionariamente, declarar la voluntad de la Nación en casos extraordinarios, posibilitar al Poder Ejecutivo la renovación de todo el ministerio, aprobar las reformas constitucionales, calificar la elección de los Senadores y

---

<sup>108</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior. pp. 1-9.

---

nombrar a los miembros del Tribunal Especial que juzgue a los miembros de la Alta Corte.<sup>109</sup>

Este Poder sólo era responsable ante Dios y la opinión pública. Sayeg Helú señala que el Supremo Poder Conservador era un tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta con exorbitantes facultades y sin responsabilidad alguna y cuyas órdenes debían ser obedecidas sin réplica ni demora so pena de incurrir en el delito de lesa nación.<sup>110</sup>

Para Diego Valadés, esta Constitución instituye el centralismo con el objeto de sujetar al país a un esquema de mando más eficaz que permitiera superar las condiciones perennes de la lucha por el poder introduciendo paradójicamente limitaciones estructurales al marco de actuación del poder Ejecutivo. Tales instituciones fueron el Consejo de Gobierno y el Poder Conservador; en el primer caso los asuntos de gobierno los dictaminaba dicho Consejo constituyendo una forma de control intraorgánico del Ejecutivo, asimismo el uso de la facultad reglamentaria que hiciera el Presidente requerían el visto bueno de dicho Consejo. Lo mismo en el caso de la facultad de iniciar leyes y el veto de la misma. En el caso del Poder Conservador producto de los excesos de autoridad de la época postindependentista se buscó sobreponer un poder a otro poder propiciando una verdadera anarquía.<sup>111</sup>

La creación de un poder diferente a los poderes clásicos en un clima de difíciles condiciones políticas, anarquía y precariedad financiera del país y el otorgamiento de atribuciones excesivas otorgadas a ese nuevo poder entiéndase Supremo Poder Conservador constituyó una violación a los postulados de la Teoría de la División de Poderes que pretendía un esquema de vigilancia y control entre los propios poderes entre sí y cuyas diferencias fueron resultas por ellas mismas y no por otro poder. Concepción que hasta el siglo XX ha sido medianamente superado.

Si bien es cierto, para el ejercicio de las atribuciones de este superpoder se requería de la excitativa de los propios poderes, también lo es que su actuación se

---

<sup>109</sup> Ver Segunda Ley Constitucional, Artículo 1º en Leyes Fundamentales de México. pp. 208-212.

<sup>110</sup> Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. p. 194.

<sup>111</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control Político. p. 44-349.



prestaba para garantizar decisiones e intereses de las clases pudientes de la época como lo eran el clero y las milicias.

Uno de los postulados de la Teoría de la División de Poderes es justamente que todo poder público sea objeto de control y en la medida que no es así, escapa a formas racionales de ejercicio y fiscalización. De ahí la crítica al Supremo Poder Conservador y a cuyo texto que lo crea se le atribuyen además la separación de Texas, la inestabilidad en el país, las guerras con naciones extranjeras, las penurias del fisco federal, la creciente brecha de las clases sociales y la anarquía.

Concordamos con Robles Osollo quien expresa: "Es en esta Constitución donde aparece por primera vez en la historia constitucional de México un mecanismo claro de control de la Constitución, aún cuando es de índole política y no jurisdiccional, haciendo una defensa directa de la parte orgánica de la Constitución, que no se vuelve a ver durante el desarrollo constitucional- sino en forma indirecta y limitada a controles sobre la constitucionalidad de las leyes-, hasta las últimas reformas al artículo 105 de la Constitución del 31 de diciembre de 1994, y que tiene el mérito a nuestro juicio, de haber considerado las controversias entre los poderes federales, y pensamos, que si este órgano se hubiere constituido como un Tribunal Constitucional Autónomo con resoluciones jurisdiccionales y no políticas, quizá no hubiera sido tan reprobable su existencia".<sup>112</sup>

### 2.1.8. LOS INTENTOS DE REFORMA DE 1840.

En el año de 1840 comenzaron las controversias acerca de las reformas que deberían darse a la Constitución y se proponen un proyecto de reformas al texto máximo por parte de una comisión presidida por José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo y Fernando Ramírez, este último en un voto particular propone por primera vez un control constitucional de las leyes por parte de la Suprema Corte de Justicia. Se propone la necesidad de desaparecer el

---

<sup>112</sup> Robles Osollo, Ana Gloria. La Controversia Constitucional Como Control de la Constitucionalidad. pp. 5-13.

Poder Supremo Conservador. Resalta la prohibición al Congreso Nacional para delegar sus atribuciones o reunir en si mismo ni en otro poder, dos o tres poderes: Legislativo, Ejecutivo o Judicial. Se restan atribuciones del Consejo de Gobierno y se aumentan mayores atribuciones al Ejecutivo Federal.

En el voto particular de Ramírez se refuerza la necesidad de contar con una efectiva división de poderes; se inconforma contra facultades extraconstitucionales del Ejecutivo. Critica la facultad del Presidente de la República para cuidar la administración de la justicia, en otras palabras, las facultades exorbitantes con que cuenta. Para él no es posible reducir las atribuciones del Poder Judicial.<sup>113</sup>

Llama mucho la atención el voto particular del Diputado Ramírez no sólo por ir en contra del Supremo Poder Conservador sino por la necesidad de imponer criterios jurídicos y no políticos en la determinación de los controles constitucionales, visionariamente se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe controlar y resolver los actos que del Ejecutivo y Legislativo se reclamen como inconstitucionales, legitimando para tales efectos al Supremo Gobierno, la cuarta parte de Diputados, la tercera parte de los Senadores presentes y la tercera parte de las Juntas Departamentales.

Se trataba de mejorar el equilibrio de poderes poniendo límites al Ejecutivo fortaleciendo al Judicial y la cancelando decisiones políticas para este tipo de conflictos. Sin embargo este proyecto quedo tan sólo en un buen intento debido a las condiciones políticas del país.

### 2.1.9. LOS PROYECTOS DE REFORMA DE 1842.

En 1842 surgen dos importantes proyectos de reforma constitucional como reacción a la Constitución centralista de 1836.

Un primer proyecto es de corte centralista y acepta el principio de división de poderes. Entre los controles que podemos mencionar destacan los siguientes: la facultad de los Diputados para declarar la nulidad de los actos de la Suprema

---

<sup>113</sup> Ver voto particular del Diputado José Fernando Ramírez, al Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales en Leyes Fundamentales de México, pp. 286-303.

Corte de Justicia o de algunas de sus Salas por usurpar facultades de otros poderes u otras autoridades o tribunales; la facultad de los Senadores para declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo que sean contrarios a la Constitución General o a la Leyes que de ella deriven; la facultad de la Suprema Corte o funcionarios públicos para suspender por una sola vez las ordenes que se les dirijan que sean contrarias a la Constitución General y Leyes Generales y la facultad del Congreso General para reprobado los estatutos expedidos en los departamentos que violen la Constitución.<sup>114</sup>

En ese proyecto se establece un voto particular en donde se busca cambiarse al régimen federal. En ese primer proyecto no eran claramente definidas las reglas sobre el sistema político que se debería de adaptar.

Un segundo proyecto consistió otorgar al Congreso la facultad para reprobado estatutos departamentales que violen la Constitución, otorgar a la Cámara de Diputados facultades para nulificar actos del poder Judicial, otorgar al Senado la posibilidad de nulificar actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución. Otorgar al Ejecutivo el poder de hacer observaciones a las resoluciones del Congreso que verse sobre reformas constitucionales.<sup>115</sup>

No cabe duda que este segundo proyecto intentó la preservación de las instituciones y buscó un nuevo sistema de control político y Judicial de la constitucionalidad. Posibilitó para la conservación del régimen constitucional un recurso de reclamación constitucional, la declaratoria del Legislativo federal sobre leyes inconstitucionales emitidas por las legislaturas de los Estados, la posibilidad de que el Poder Ejecutivo cuestione la legalidad de las leyes y la posibilidad de que el Poder Legislativo en caso de urgencia suspenda los actos de gobierno. Es decir trato de conciliar posturas diferentes.

Recordemos que en 1842 en un voto particular suscrito por Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros se propuso la creación del juicio de amparo (un medio de defensa del gobernado y que permite el control constitucional a través de la impugnación de actos del poder público por violación a garantías individuales), la sustitución del Poder Conservador por el

<sup>114</sup> Cfr. Primer Proyecto de Constitución en Leyes Fundamentales. pp. 307-340.

<sup>115</sup> Ver Segundo Proyecto de Constitución en Leyes Fundamentales. pp. 370-402.

Poder Electoral, la supresión de la vicepresidencia, la facultad del Presidente de la Corte para ocupar la Presidencia de la República si ésta queda vacante, la integración de un Consejo de Estado presidido por los Ministros.

De la misma forma se mencionan controles intraorgánicos e interorgánicos entre los poderes públicos, lo cual a pesar de constituir un racional esfuerzo para articular las instituciones en nuestro país no fueron debidamente reconocidos en el texto constitucional. Incluso hasta 1847 se aprueba el juicio de amparo. Tanto los proyectos de reforma como los votos constitucionales quedaron en meros intentos de reforma constitucional.

### 2.1.10. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

En 1843 se expiden las Bases Orgánicas de la República Mexicana como un intento más de otorgar a nuestro país un verdadero orden constitucional. En su artículo 5º se establece la división de poderes.<sup>116</sup> Se suprime de manera definitiva el Supremo Poder Conservador. Se faculta al Congreso para dejar sin efectos los decretos emitidos por las Asambleas Departamentales.

Esta Constitución favoreció el sistema central de gobierno otorgando mayor fuerza al Poder Ejecutivo. La Junta de Notables que creó las Bases le agradecieron su nombramiento a Santa Anna satisfaciendo sus deseos e intereses y dando origen a un despotismo constitucional realmente intolerante. Tena Ramírez acota que en éste texto constitucional por primera vez en nuestra historia ingresan las facultades de excepción y en virtud de las cuales se autoriza que el Poder Legislativo amplíe las facultades del Ejecutivo por motivos de seguridad de la Nación.<sup>117</sup> Lo anterior se puede encontrar en el artículo 65 fracción XVIII de las Bases mencionadas.

Realmente, el texto de 1843 robusteció las ideas conservadoras y centralistas del poder de 1836, a pesar de los intentos de corte liberal que

<sup>116</sup> Ver Bases Orgánicas de 1843 en Leyes Fundamentales. p. 406

<sup>117</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 227.

antecedieron a su promulgación y en el cual nuevamente se disolvió el Congreso por los grupos de poder que vieron en él afectados sus intereses.

Es importante mencionar que en el texto constitucional en comento y en especial en su artículo 8º se impone como obligación de los mexicanos y habitantes de la República la obediencia que deben de guardar a las autoridades sin establecer limite alguno a la injusticia y a la arbitrariedad, es decir, se imposibilita a la defensa y control de los gobernados de sus derechos y la sujeción del poder a la constitucionalidad a los actos que realizan.

### **2.1.11. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.**

El 21 de mayo de 1847 se promulgan el Acta Constitutiva y de Reformas Constitucionales. En ella se establece la necesidad de que en una ley se establezcan los medios para hacer efectivas las garantías de los ciudadanos, se retorna el federalismo, se elimina la figura del vicepresidente, se responsabiliza al Poder Ejecutivo de los delitos comunes cometidos durante su encargo, la posibilidad de responsabilizar a los Secretarios de Despacho por las infracciones en uso de sus atribuciones, la posibilidad de que el Poder Legislativo Federal declararán inconstitucionales emitidas por las Entidades Federativas, al posibilidad de que sean declaradas nulas leyes federales por ser contrarias a la Constitución, el establecimiento del juicio de amparo contra actos inconstitucionales de los poderes federales y locales que vulneren las garantías que prevé el máximo texto normativo sin tener efectos generales y la imposibilidad de alterar la regulación relativa a la división de poderes y la forma de gobierno republicana, popular y federal.<sup>118</sup>

Resaltan de esta Acta de Reformas de 1847 la reinstauración del régimen federal, la derogación de la vicepresidencia, la modificación referente a la integración del Senado, el control de la constitucionalidad de las leyes estatales a cargo del Congreso y de las leyes federales a cargo de las legislaturas locales.

<sup>118</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales. pp. 472-477.

Este texto donde queda claro que los controles constitucionales de tipo político por si sólo resultan ser insuficientes para asegurar una efectiva división de poderes y por ende un verdadero Estado de Derecho. De ahí que Mariano Otero en un voto particular de fecha 5 de abril de 1847 introduzca elementos de control constitucional de tipo jurídico en defensa de los derechos y libertades de los gobernados y en especial mediante el juicio de amparo. Otero propone un sistema mixto de controles, por una parte esta de acuerdo en un control político por parte del Senado hacia las leyes emanadas por los Congresos locales por violaciones a la Constitución y a la legalidad que de ella emana y por otra parte un control jurisdiccional en defensa de los derechos fundamentales.

#### **2.1.12. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

El 5 de febrero de 1857 se promulgan la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se revisan la Constitución de 1824, las leyes orgánicas en materia constitucional y los actos de la administración de Santa Anna recoge principios tales como: la soberanía popular, la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal.

En su artículo 50 prescribe que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Fija la prohibición de que “nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo”.<sup>119</sup>.

Este principio de división de poderes fue aprobado por unanimidad.

Entre las consideraciones que respecto a controles el texto constitucional menciona, resaltan: la facultad del veto por parte del Ejecutivo es casi inexistente en virtud de que se suprimió la posibilidad del Ejecutivo para vetar leyes del Legislativo dejándole sólo la facultad para opinar acerca de los proyectos que se estaban discutiendo; se prohíben las facultades del Ejecutivo para legislar y sólo se permiten en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o

---

<sup>119</sup>Ibidem. pp. 606-629.

---

cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, previa suspensión de garantías individuales siguiendo las formalidades que el propio texto constitucional señala.

Se incluye por primera vez en un texto constitucional la posibilidad de que el Poder Judicial revise la constitucionalidad de los actos de los otros poderes mediante el juicio de amparo; se posibilitó al Congreso pedir informes en cualquier tiempo a los Secretarios de Despacho y se facultaba al Congreso para autorizar al Ejecutivo salir del país.

Orozco Henríquez, considera relevante de la Constitución de 1857 la consagración expresa del principio de separación de poderes en términos similares a los previstos en el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, al cual incluso le dedica un título especial; la derogación del veto presidencial suspensivo y su mera opinión dentro del proceso Legislativo, la conservación del refrendo constitucional, el establecimiento de un sistema rígido de distribución de competencias y la supresión del Senado y por consecuencia el control intraorgánico en el Poder Legislativo.<sup>120</sup>

Debemos de tener presente que la Constitución de 1857 se extiende el control jurisdiccional establecido para la protección de garantías individuales en los casos de invasión de competencia entre los diferentes niveles de gobierno y con ello tienden a desaparecer los controles constitucionales de carácter político de nuestra historia constitucional, para dar paso al amparo como control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Esta Constitución adoptó matices parlamentarios como una respuesta al ejercicio desenfrenado que en años anteriores ejerció el Poder Ejecutivo y que incluso corrompió al Poder Legislativo aparentando respeto a las formas constitucionales. No se estaba dispuesto a continuar con un sistema despótico del Ejecutivo simplemente se pretendía subordinar a todos los órganos públicos a la propia ley y equilibrar de mejor forma el poder público.

El Constituyente de 1857 tenía claro que sujetar los poderes constituidos a la exacta observación constitucional y legal era un imperativo no sujeto a discusión

---

<sup>120</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús. El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior. pp. 12-16.

---

dado que era una forma de garantizar los derechos y libertades del gobernado y evitar la concentración de dos o más funciones de gobierno en una sola persona o corporación.

Sin embargo esta Constitución no tuvo aplicación práctica sino hasta después de 1867 en virtud de la guerra de reforma y la invasión extranjera por lo que durante ese período el Presidente Juárez recurrió permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia. Una vez regresada la normalidad y por las condiciones propias del país la preeminencia del Congreso sobre el Ejecutivo impedía la adecuada gestión administrativa por lo que desde esa época, el Presidente de la República promoviendo iniciativa de reformas constitucionales reforzaba su marco de atribuciones y otras veces mediante el uso de facultades extraconstitucionales.

En 1874 se reforma la Constitución restableciéndose el sistema bicameral en la composición del Legislativo, se restablece el veto suspensivo para el Presidente, se atribuyen facultades exclusivas a cada una de las Cámaras, se facultó al Senado para declarar la desaparición de poderes de algún Estado, se estableció al Senado como jurado de sentencia en delitos oficiales, se posibilitó al Presidente para opinar cuando la Comisión Permanente deseara convocar de oficio a sesiones extraordinarias.

En 1876 se vuelve a reformar la Constitución en materia de sucesión y sustitución presidenciales así como la reelección reforzándose la posición del Ejecutivo reforzándose el centralismo incluso en 1904 se restableció la vicepresidencia. De 1878 a 1908 se refuerzan las facultades del poder Ejecutivo, se vuelve una práctica constante la delegación de facultades extraordinarias para legislar a su favor, se establecen costumbres y prácticas políticas que menoscabaron la separación de los órganos del poder y lo que es peor, la Corte legitimó el uso de las referidas facultades en detrimento de una efectiva separación de poderes.

---

## **2.2. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

En la vigente Constitución Mexicana se incluyeron garantías individuales y sociales, se adoptaron los principios de la soberanía popular y la República representativa, el sistema de gobierno federal, el principio de supremacía constitucional y por supuesto el principio de la división de poderes.

El fundamento de los constituyentes para adoptar el principio de la separación de poderes se basaba en la necesidad de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación a fin de evitar que el poder conferido se use en perjuicio de quienes lo otorgan.

El artículo 49 establecía: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en los casos de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

El 12 de agosto de 1938 el Presidente Cárdenas envió al Poder Legislativo una propuesta de reforma constitucional que finalmente le adicionó a la parte final de este artículo el siguiente párrafo: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

Esta adición derivó de la práctica continua que desde 1917 estaba presente en la realidad política mexicana de solicitar al Poder Legislativo la concesión de facultades extraordinarias y el otorgamiento que dicho poder efectuaba a favor del Ejecutivo. Tal fue el caso del Código Civil Federal y para el Distrito Federal expedido en uso de facultades extraordinarias para legislar.

Además, esta adición derogó la jurisprudencia que había surgido al respecto y en la que la Corte mantuvo la posición de respaldar al Poder Ejecutivo y justificar el otorgamiento de facultades extraordinarias a su favor.

El 30 de diciembre de 1950 se realizó la última adición a este artículo: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."<sup>121</sup>

Entre los controles constitucionales que tiene como objeto garantizar una adecuada separación de poderes y una vigilancia eficaz de los poderes públicos entre sí, debe tenerse presente la iniciativa de ley, el veto, la convocatoria a períodos de sesiones, las comparecencias de los diferentes secretarios de despacho, los controles financieros, las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar, la suspensión de garantías, la ratificación de nombramientos, la aprobación de los tratados internacionales, la desaparición de poderes, la facultad reglamentaria, la responsabilidad de los servidores públicos, la concesión del permiso para la salida del territorio nacional al Poder Ejecutivo; entre otros.<sup>122</sup>

Orozco Henríquez señala que a pesar de la dura experiencia de la dictadura de Díaz con la Constitución de 1917 se vuelven a reforzar las facultades del Ejecutivo. Incluso había quienes culpaban al Congreso de los métodos dictatoriales usados por el Ejecutivo para gobernar aludiendo controles excesivos de los otros poderes para con él. En tal virtud se pasa de la elección indirecta a la directa del titular del Ejecutivo Federal, se restringen las causales del juicio de responsabilidad al Presidente de la República, se reduce el período de sesiones (aunque en 1986 se restablece el doble período de sesiones), se restringe la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias, se aumentaron sus facultades de nombramiento y remoción sobre diferentes funcionarios.<sup>123</sup>

De 1917 hasta mediados del 2001 se dio un proceso de acumulación de facultades al Presidente de la República. La división de poderes siempre estuvo plenamente garantizada en el texto constitucional aunque los controles constitucionales y la práctica jurídico-política posibilitaron la preeminencia del Poder Ejecutivo en detrimento de los otros poderes.

<sup>121</sup> Ver en Leyes Fundamentales, pp. 894-895.

<sup>122</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales, pp. 817-880

<sup>123</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús. El Artículo 49 Constitucional en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 184-186.

Para Jorge Carpizo la eliminación de la vicepresidencia, la imposibilidad para saber qué individuo pudiera saberse conoedor de ser el sucesor del Presidente de la República en sus faltas, la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al Presidente de la República, su facultad para interponer el veto, la concesión de facultades extraordinarias para legislar en situaciones de emergencia, la facultad reglamentaria, la facultad de celebrar tratados internacionales, sus facultades en materia de salubridad general, el llegar a ser en un momento máxima autoridad agraria, la posibilidad de intervenir en el proceso Legislativo mediante sus iniciativas incluso de reformas al texto constitucional y aprobadas hasta el año 2000 en más de un noventa por ciento, la inoperancia del refrendo como instrumento de control político o jurídico, la expansión del sector paraestatal, la concentración de recursos humanos, técnicos y financieros, su manejo sin control alguno de la política interna, el control a su cargo de las elecciones, ser el titular del Ministerio Público durante mucho tiempo, sus amplias facultades en materia económica, la improcedencia del juicio de amparo a varias de sus determinaciones, sus amplias facultades sobre los medios de comunicación masiva, su control de la política educativa y cultural del país, de la política internacional; así como el hecho de ser el jefe del partido dominante, la debilidad del Congreso, la designación por razones políticas de los miembros de la Corte, la institucionalización del ejército, su influencia en los medios de comunicación masiva, la facultad para designar su sucesor y los gobernadores de las entidades federativas pro mucho tiempo; hicieron de nuestro sistema jurídico un régimen presidencialista.<sup>124</sup>

En 1917 se creó la figura de las controversias constitucionales que cayeron en desuso ante las condiciones propias del sistema político mexicano que impedía la defensa del federalismo en México. En 1994 se reforma la Constitución y se amplían los presupuestos de la controversia constitucional como mecanismo de control interorgánico y lo que es más, se crean las acciones de inconstitucionalidad, se refuerzan las atribuciones del Poder Judicial, se permite el control de las atribuciones del Ministerio Público en materia de procuración de

<sup>124</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. pp. 125-135.

---

justicia, se crean organismos constitucionales autónomos, entre otras modificaciones que permiten en términos jurídicos un nuevo esquema de control de poderes.

Por otra parte, las condiciones políticas económicas y sociales han permitido una verdadera apertura democrática en el acceso al poder; tan es así que en el año 2000 el Presidente de la República deja de contar con la mayoría en el Congreso por parte del mismo partido que lo postuló. El PRI perdió posiciones incluyendo la Presidencia de la República. El Congreso asume paulatinamente sus responsabilidades. Los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y poderes informales presionan. Los organismos descentralizados ajenos a la esfera del riguroso control parte del Ejecutivo empiezan en materias importantes a tener relevancia y la sociedad adquiere cada vez conciencia y cultura política exigiendo un mejor lugar en la toma y ejecución de las grandes decisiones nacionales.

Es claro que a nuevas realidades jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales corresponden no sólo nuevos y más eficientes instrumentos de control sino también órganos e instituciones fiscalizadoras y controladoras de la actividad pública. Más adelante se abordará la estructura formal del poder público, los entes que sin estar dentro de la esfera pública tienen injerencia directa e indirecta de manera trascendente en el ejercicio del poder público así como los mecanismos específicos de control previstos en la Constitución y las consecuencias que de su aplicación se derivan.

### **2.3. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL.**

El vigente artículo 49 Constitucional establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.<sup>125</sup>

Es claro que este artículo expresa la división de los poderes federales, sin embargo; del mismo artículo y de toda la organización constitucional podemos deducir un sistema flexible al respecto, en donde no hay dislocamiento de este principio del constitucionalismo moderno sino coordinación de poderes para que un acto de Estado sea elaborado por dos o más poderes u otorgando a uno de los poderes algunas de las facultades que no son peculiares de ese poder.

Ejemplo de ello son: las facultades del Ejecutivo para intervenir en el proceso Legislativo, de veto y publicación de las leyes, la resolución del Ejecutivo para el caso de desacuerdo entre las Cámaras del Congreso con relación a la terminación anticipada del período de sesiones, la ratificación del Senado de los tratados celebrados por el Presidente de la República así como de algunos nombramientos previstos constitucionalmente.

Es importante mencionar que en el caso de la excepción al principio de la división de poderes que plantea el artículo 29° constitucional relacionado con el 49° queda a la discreción de los Poderes Legislativo y Ejecutivo definir que se entiende por una situación que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. El texto constitucional tampoco establece una serie de hipótesis al respecto que sirva para aclarar esta situación.

Carpizo considera como casos en los cuales es procedente la suspensión: la invasión, graves conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos y erupciones volcánicas.<sup>126</sup>

Para Tena Ramírez, las autorizaciones a las que alude en el artículo 29° son las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 49° constitucional.<sup>127</sup>

Resulta criticable de Carpizo, considerar las graves situaciones económicas como causal para que el Poder Ejecutivo pueda legislar en virtud de que si así lo fuera, estaríamos posibilitando la mayor parte del tiempo para que el Poder Ejecutivo hiciera frente a las crisis recurrentes y alteraciones económicas y

<sup>125</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 45.

<sup>126</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales, p. 40.

<sup>127</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, p. 219.

---

financieras provenientes del exterior con el uso de facultades extraordinarias. Nuestro país desde hace un poco más de dos décadas vive difíciles momentos producto de la inestabilidad financiera y dependencia de recursos externos capaces de impulsar la economía.

Las consideraciones de Carpizo son políticas y de ninguna manera jurídicas, por lo que no habría posibilidades de interpretación racional sino por el contrario discrecional e irracional en cuanto a la pertinencia de autorizar al Poder Ejecutivo para legislar.

La utilización de la expresión " El Supremo Poder de la Federación" significa que el Poder es uno y el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No da preeminencia a ninguno de los poderes aún y cuando la estructuración de facultades constitucionales e incluso la práctica subordine un poder a otro. Que quede claro, en nuestra Constitución no se divide el poder, lo que se divide es el ejercicio del poder. Se crean poderes constituidos con facultades expresamente atribuidas. En teoría ningún poder puede realizar una actividad que no le esté expresamente conferida.

Posteriormente, el artículo 49 constitucional establece la prohibición para que una persona o corporación reúna dos o más de estos poderes. Esto se debe al hecho de que es precisamente la separación de poderes, entendidas como funciones para el ejercicio del poder, la que tiende a evitar la concentración del poder que como antaño tenían los monarcas o los grupos aristocráticos.

La siguiente prohibición que prescribe el texto constitucional en comento consiste en la imposibilidad de que Poder Legislativo resida en un sólo individuo. Esto es, acorde con lo antes expresado en el sentido de que un monarca no debe determinar la voluntad general mediante el instrumento de la ley y sobretodo cuando existe un cuerpo representativo para tales efectos.

Sin embargo, más adelante, el propio texto no va a considerar como depositado el Poder Legislativo en un sólo individuo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo conforme a lo dispuesto en los artículos 29 (suspensión de garantías) y segundo párrafo del artículo 131 (comercio exterior y aranceles) constitucionales.

La tercera prohibición consiste en la imposibilidad para que se otorguen facultades extraordinarias para legislar además de las dos excepciones mencionadas. De la lectura del artículo que aquí se analiza no cabe duda su mala estructura y técnica legislativa. Es pésima la redacción por lo que una concreción no estaría por demás en el referido precepto constitucional.

En relación con la división de poderes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la división de poderes que consagra la Constitución no constituye un sistema rígido e inflexible sin que por ello cualquiera de los poderes por sí pueda atribuirse facultades que no les corresponden.<sup>128</sup>

De la misma manera ha considerado que las facultades extraordinarias para legislar a favor del Ejecutivo constituyen una excepción al principio de la división de poderes, pero que el Poder Ejecutivo debe hacer uso de esta facultad sin rebasar los límites de la excepción.<sup>129</sup>

En vista de lo antes expresado podemos decir que de acuerdo con lo expresado por el artículo 49 constitucional el Supremo Poder de la Federación entendido como el poder público del Estado Federal Mexicano se encuentra dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo en términos del artículo 50 constitucional se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Ejecutivo con base en lo dispuesto por el artículo 80 constitucional se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Judicial con base a lo señalado por el artículo 94 constitucional se deposita para su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuitos y en Juzgados de Distrito.

La suma de todas las competencias atribuidas a los órganos mencionados constituye el Supremo Poder de la Federación. No se consideran como parte del

---

<sup>128</sup> Consultar la jurisprudencia y tesis aisladas de la SCJN en el Semanario Judicial de la Federación especialmente la consignada en la séptima época, segunda sala, volumen 151-156 tercera parte, página 117.

<sup>129</sup> Consultar Semanario Judicial de la Federación, sexta época, pleno, primera parte, CXVIII, página 29.

Supremo Poder de la Federación ciertos organismos descentralizados autónomos como lo son el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos que están regulados constitucionalmente y aún y cuando se encuentran fuera de la estructura de los poderes clásicos, en la práctica por sus funciones pueden alterar el esquema de distribución y control del poder público en el sistema jurídico-político mexicano.

Por otra parte el propio artículo 49 constitucional posibilita que el Poder Ejecutivo legisle en los casos de suspensión de garantías y aranceles. No consideramos inadecuadas tales posibilidades del Ejecutivo para legislar en virtud de que la idea de separar los poderes o las funciones del poder no implica un sistema rígido sino flexible y en donde en ciertas decisiones políticas fundamentales se deben tomar conjuntamente o con la colaboración entre dos o más poderes.

Criticable del artículo 29 constitucional el hecho de que precise que debe entenderse por "invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier caso que ponga en peligro o conflicto a la sociedad" para el caso del artículo 29 constitucional.

Para el caso de lo dispuesto en el artículo 131 constitucional el Poder Legislativo debe supervisar el uso correcto y adecuado que dicha facultad haga el Poder Ejecutivo y exigir las responsabilidades que de un mal uso resulten o en el peor de los casos retirarle semejante atribución.

## **2.4- LOS PODERES EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO- POLÍTICO MEXICANO.**

La Constitución Mexicana vigente establece los tres poderes clásicos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Gabino Fraga clasifica las funciones del Estado en dos: la primera desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adopta un criterio formalista que atribuya la función al poder que la realiza y la segunda, partiendo desde la naturaleza intrínseca de la función se clasificarán los actos de Estado según sus

---

propias cualidades independientemente del poder que las realice. Este último criterio se denomina material u objetivo.<sup>130</sup>

En este sentido, serán actos Legislativos aquellos que sean generales, impersonales, abstractos; son actos administrativos los particulares, concretos, personales y aplicativos de la ley y serían actos jurisdiccionales todos aquellos actos personales y concretos que tiene como finalidad resolver una determinada controversia.

A partir de esta diferenciación de los actos que realizan los órganos constitucionalmente reconocidos como poderes del Estado, en el capítulo siguiente se analizarán las atribuciones de cada uno de ellos y que tienen trascendencia para los actos que realicen los demás, es decir; se estudiarán las atribuciones de los poderes del Estado en el marco de los controles constitucionales jurídicos y políticos a fin de precisar si el esquema de división de poderes es racional en los momentos actuales o si por el contrario requiere ser eficientizado y adecuarse a las nuevas realidades.

En la Constitución Mexicana y en específico, el artículo 39 se señala que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Asimismo en el artículo 41 se prescribe que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. El artículo 49 divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo existen dentro del propio texto constitucional otros órganos pertenecientes al Estado y que sin estar dentro de la estructura y organización de los poderes clásicamente considerados como tales por la importancia de sus atribuciones, la esfera pública los hace suyos con objeto de asegurar el cumplimiento de sus funciones.

Así, en el artículo 28 de nuestro máximo texto jurídico se prevé la existencia del Banco de México como un órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones y facultado para mantener la estabilidad de la moneda nacional.

---

<sup>130</sup> Cfr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. p. 29.

---

También en el artículo 41 constitucional se regula el Instituto Federal Electoral y cuya función básica es la organización de las elecciones federales siendo autoridad en la materia.

El artículo 102 constitucional crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano del Estado cuya finalidad es proteger los derechos humanos. Independientemente de que estos tres últimos organismos públicos se consideren legalmente como poder o no, lo cierto es que nadie puede negar hoy en día la importancia que en sus determinaciones se conllevan para el Estado de Derecho y sobre todo para el equilibrio de los diferentes poderes reconocidos y el control de sus atribuciones.

No podemos pasar por alto el hecho de que existen ciertas instituciones que no son parte del poder público pero que dada su actividad la Constitución recalca su trascendencia. Me refiero a los partidos políticos, los sindicatos de los trabajadores y las cámaras de empresario, los medios de comunicación masiva y las organizaciones no gubernamentales.

De los partidos políticos se habla en el artículo 41 constitucional y de los organismos que defienden los intereses de los trabajadores y de los empresarios se habla en el artículo 123 del mismo ordenamiento. Estas instituciones juegan enorme importancia en un esquema de división de poderes.

En el caso de los partidos políticos como instrumento de dotación y suministro de los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo así como en la definición de un determinado proyecto de gobierno. En el caso de los sindicatos y de las cámaras de empresarios resultan ser importantes en virtud de los intereses que alrededor de ellos se aglutinan.

Finalizamos diciendo que existen otros poderes no reconocidos constitucionalmente u organismos de los cuales ni siquiera en el texto constitucional se alude a ellos pero que son elementos de presión y control de los diferentes actos del poder del Estado, me refiero al caso de los medios de comunicación, los organismos no gubernamentales y las asociaciones civiles cuya influencia es cada vez mayor principalmente ante la inoperatividad e ineficacia de los controles entre los propios poderes entre sí.

### 2.4.1. EL PODER LEGISLATIVO.

En nuestro sistema constitucional, el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo Federal se denomina "Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". Del artículo 50 al 79 constitucional se regula el depositario, elección, instalación, partes que lo componen, procedimientos, facultades, estructura y organización del Poder Legislativo.

De las anteriores disposiciones resaltan: la integración del Congreso en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, la primera compuesta por 500 miembros y la segunda por 128, ambas electos popularmente directamente una parte y por la otra mediante los mecanismos de representación proporcional, se regulan los requisitos para ser diputado y para ser senador, se regulan las sesiones, de la misma forma los períodos de sesiones (dos), el procedimiento para crear las leyes, las atribuciones del Congreso como un todo respecto del Distrito Federal, Entidades Federativas, Presidente de la República, en materia impositiva y financiera, de guerra, educación pública y cultura nacional entre otras y las facultades exclusivas que le corresponde a cada una de las Cámaras, las funciones y facultades de la Comisión Permanente y del órgano de la Cámara de Diputados denominado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.<sup>131</sup>

Orozco Henríquez señala que la evolución del Congreso de la Unión ha tenido que ver con las transformaciones del sistema representativo y que estas deben ser observadas dentro de un marco tendiente a evitar la concentración de facultades en el Ejecutivo Federal y un mayor control de las que tiene asignadas.<sup>132</sup>

También nos dice el autor en comentario que poco a poco en este órgano se ha permitido el acceso a grupos minoritarios, se han ampliado sus facultades para citar a comparecer a miembros de la Administración Federal, se establece el sistema representativo mixto con dominante mayoritario, se constitucionalizó la figura del partido político y se otorgaron garantías para su funcionamiento, se

<sup>131</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. pp. 45-65.

<sup>132</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J de Jesús. El Artículo 49 Constitucional en Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México. pp. 188-198.

---

reguló de mejor forma el Presupuesto de Egresos y la cuenta pública, se declaró inviolable el recinto Legislativo, se imposibilitó al Ejecutivo para vetar la ley Orgánica del Congreso, se facultó al Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo Federal, se concedió al Legislativo la facultad para integrar Comisiones Investigadoras de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, se estableció un doble período de sesiones, la renovación parcial del Senado, se concedió al Senado la facultad para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, se crearon los *mecanismos de defensa constitucional controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, entre otras reformas que tienden a la vigorización y democratización del Poder Legislativo.

En cuanto a controles constitucionales además de la creación de leyes podemos encontrar: los informes, las preguntas, las investigaciones, las comparecencias, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la revisión de la cuenta pública, el juicio político y la declaración de procedencia, por citar los más relevantes.

Son actos formales y materialmente legislativos aquellos actos generales, impersonales y abstractos emanados por poder Legislativo. De la lectura del artículo 73 constitucional se puede inferir que no todo acto del Poder Legislativo coincide el aspecto material y el formal, por lo que no todo acto del órgano Legislativo es ley a pesar de que tenga esta denominación. El mismo artículo 70 constitucional posibilita al Legislativo para emitir decretos.

Entre las competencias para legislar, debemos decir que entre los poderes federales el Poder Legislativo Federal no tiene impedimento alguno para legislar en lo que así considere oportuno a los intereses de la Nación y siempre y cuando no vaya contra la propia Constitución y respete los procedimientos que en el mismo ordenamiento se le exige. En materia de distribución de competencias según los diferentes niveles de gobierno la limitación la constituye el artículo 124 Constitucional el cual explica que los poderes federales sólo tienen derecho a realizar lo expresamente facultado por la Constitución.

Con lo anterior queda claro que mediante leyes el Poder Legislativo puede establecer los controles necesarios y suficientes para sujetar al control de la

legalidad y constitucionalidad de los actos a cualquier poder público incluyéndose por supuesto así mismo. Mediante leyes se pueden establecer controles intraórganicos y controles interorgánicos.

En el primer caso tenemos como ejemplo la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos y en el segundo caso la propia Ley Orgánica del Congreso de la Unión. Para Serra Rojas “ la función legislativa es una actividad normalmente encargada al Poder Legislativo creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política”.<sup>133</sup> El Poder Legislativo es importante en un esquema de división de poderes no sólo haciendo leyes adecuadas sin dejarse presionar por los requerimientos del Poder Ejecutivo o cualquier otro tipo de interés sino ejerciendo sus facultades de control y vigilancia sobre los actos de los demás poderes. La división del Poder Legislativo Federal en dos Cámaras constituye una forma de control intraorgánico de este poder y permite su equilibrio de mejor manera con el Poder Ejecutivo.

#### 2.4.2. EL PODER EJECUTIVO.

La función ejecutiva o administrativa es aquella que realiza el Poder Ejecutivo y que además tiene la característica de ser materializada en actos particulares, concretos e individualizados.

Burgoa establece que el poder administrativo implica una “función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente”.<sup>134</sup>

Para Serra Rojas “la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo y que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que

<sup>133</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. p. 50.

<sup>134</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 729.

---

tiene como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control".<sup>135</sup>

En el artículo 80 constitucional dispone que se deposita el Supremo Poder Ejecutivo en un sólo individuo al cual se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". De los artículos 81 al 93 de la Constitución se regula del Poder Ejecutivo que deberá ser electo, los requisitos necesarios para ocupar el referido cargo, el período en el cual ejercerá su encargo, las imposibilidades para ser Presidente, el proceso para cubrir sus faltas temporales y definitivas así como la designación del sucesor según sea el caso, la renuncia del puesto, la protesta del cargo, el permiso para ausentarse del país, sus facultades y atribuciones, la división de la Administración Pública Federal de la cual es el titular, los requisitos para ser Secretario de Despacho, el refrendo y la necesidad de que los Titulares de Despacho y miembros de la Administración Paraestatal den cuenta de sus labores al Congreso.

Actualmente el Poder Ejecutivo recae en un sólo individuo, es electo popularmente por un período de seis años y sin posibilidad alguna de ser reelecto.

Para Carpizo, el titular del Poder Ejecutivo es la pieza clave del sistema político mexicano y por ello tiene el predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema. Basa sus afirmaciones en que el Presidente de la República era el jefe del partido predominante y que este estaba integrado por centrales obreras, campesinas y profesionales, en el debilitamiento del Poder Legislativo puesto que sus miembros no podían por razones políticas oponerse a las determinaciones de su jefe, la falta de oposición de los miembros de la Corte como una manera de agradecer el nombramiento, las amplias facultades del Ejecutivo en materia económica, la institucionalización del Ejército, su influencia en los medios de opinión pública, la concentración de los medios económicos en sus manos, las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, la

---

<sup>135</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. pp. 58-59.

---

determinación de los asuntos internacionales sin frenos efectivos por parte del Senado y el gobierno directo del Distrito Federal.<sup>136</sup>

Al respecto es importante mencionar que, en la actualidad el Jefe del Ejecutivo no es el jefe del partido mayoritario en el Congreso, ni del PRI no hay mayorías absolutas en las Cámaras, el otrora partido de partidos (PRI) se encuentra en proceso de grandes cambios a su interior, la Corte con las reformas de diciembre de 1994 ha adquirido una mayor independencia y autonomía y reclama mayor participación en el esquema de control del poder, sus amplias facultades en materia económica están siendo cuestionadas, la opinión pública reclama de ser objeto de controles éticos y no jurídicos, la concentración de recursos si bien subsiste no es tan grande en virtud de las tendencias generalizadas para no aceptar el modelo de la empresa pública y si por el contrario el esquema desincorporador, el papel del Senado como controlador de la política exterior mexicana y la pérdida del gobierno del Distrito Federal de manera directa.

Si bien es cierto, las condiciones políticas y jurídicas han variado no por ello tenemos una institución presidencial débil ni es precisamente esto lo que más conviene a un esquema de poder equilibrado. Equilibrar el poder desde la perspectiva de esta investigación no es debilitar los poderes en detrimento de otro, se trata de tener poderes fuertes con atribuciones claras y bien delimitadas complementadas con un esquema de control eficaz y eficiente que no provoque parálisis o ingobernabilidad.

Es precisamente el Poder Ejecutivo dada la función aplicadora de la ley, el poder que más debe estar sujeto al control constitucional toda vez que el derecho administrativo que lo regula, está lleno de normas discrecionales pero no por ello; normas arbitrarias exentas de ser en su aplicación objeto de revisión. No solamente el titular del poder Ejecutivo puede violar las disposiciones constitucionales o en su defecto hacer uso de facultades metaconstitucionales para el logro de lo que se propone sino que la Administración Pública Federal de la cual es por cierto es titular, puede no sujetar sus actos a la constitucionalidad y

---

<sup>136</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. El Presidente de la República en Diccionario Jurídico Mexicano. p. 2509.

---

legalidad debidas por lo que un marco de controles inter e intraorgánico debe adecuarse.

### 2.4.3. EL PODER JUDICIAL.

La función Judicial propiamente dicha es la que la Constitución otorga a los tribunales federales con la finalidad de dar resolución a las controversias que tanto la propia autoridad le planteé como los propios particulares.<sup>137</sup>

Serra señala que la función jurisdiccional o Judicial es "la función normalmente encargada al Poder Judicial y definida como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada".<sup>138</sup>

El artículo 94 constitucional deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. De los artículos 94 al 107 de la Constitución regula su estructura, organización, competencias y facultades, requisitos de sus miembros, manera en que son nombrados, seleccionados y removidos sus miembros, el sistema de cubrir faltas, permisos y licencias, la manera en que debe ceñirse su parte administrativa, imposibilidades, entre otras cuestiones importantes.

Es de notar la falta de técnica legislativa en el texto máximo puesto que dentro del título correspondiente al Poder Judicial de la Federación se norman instituciones que no son parte de él como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Ministerio Público.

Las reformas del 31 de diciembre de 1994 subrayan el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que implican ser el máximo órgano de interpretación constitucional. Además, se amplió el mecanismo de la controversia constitucional y nacen las acciones de inconstitucionalidad como formas de defensa de la parte orgánica de la Constitución y cuyas

---

<sup>137</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. pp. 813-814.

<sup>138</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. p. 53.

---

resoluciones pueden incluso tener efectos generales. Se crea el Consejo de la Judicatura Federal para el caso de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal. Se crea un mejor sistema tendiente a garantizar la inamovilidad de los miembros de este poder con la finalidad de hacerlo más independiente respecto de los otros poderes.

En los tiempos actuales no es posible concebir al Poder Judicial como un poder nulo tal y como Montesquieu lo concibió. Por el contrario, en la revisión de la legalidad y constitucionalidad de los actos de Estado se requiere de un Poder Judicial que se involucre más en la toma, verificación, ejecución y control de las grandes decisiones nacionales.

Mecanismos como el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son la gran oportunidad del Poder Judicial de la Federación para contribuir a formar un verdadero Estado de Derecho y una sana división de poderes fomentada en la cultura de la constitucionalidad y legalidad del poder público.

#### **2.4.4. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

Para Gabino Castrejón son organismos descentralizados aquellos que tiene las siguientes características: son creados por ley o por decreto, tiene un régimen jurídico propio, tienen personalidad jurídica propia, tiene denominación, ámbito territorial determinado, una precisa estructura administrativa, patrimonio propio y con objeto, finalidad y régimen fiscal especial.<sup>139</sup>

Debemos aclarar que los organismos descentralizados a los cuales nos referiremos en este apartado no son organismos descentralizados de la Administración Pública Federal sino una especie de organismos descentralizados del Estado u Organismos Autónomos del Estado por llamarlos de algún modo, que tienen un reconocimiento constitucional y que sin duda no son parte de la estructura u organización de los tres poderes clásicos reconocidos como tales.

---

<sup>139</sup> Cfr. Castrejón, Gabino. Derecho Administrativo Mexicano, pp. 258-259.

---

Son órganos independientes, apolíticos, con inmunidad para sus miembros, transparentes y con un estatuto especial.

Nuestra Constitución señala como organismos descentralizados a el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Banco de México tiene su fundamento en los párrafos VI y VII del artículo 28 de la Constitución. En virtud de ello, ejerce funciones de banco central de manera autónoma. Sus funciones son procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortalecer la rectoría del desarrollo nacional que le corresponde al Estado, acuñar moneda y emitir billete, regula la materia de política de tipo de cambio. El titular del Banco de México lo designa el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente y solamente se permite su remoción por causas graves pudiendo ser *incluso objeto de juicio político las personas encargadas de la dirección del Banco.*

Las cualidades que actualmente presenta el Banco de México son producto de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993. En ellas se buscó elevar a rango constitucional la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y administración. Se buscó dar estabilidad de precios a largo plazo. El banco central puede actuar como contrapeso de la Administración Pública respecto a situaciones que pudieran propiciar situaciones inflacionarias. El banco puede determinar el monto y manejo de su propio crédito.

En los primeros tres artículos de la Ley Orgánica del Banco de México se establece que este es una persona de derecho público con carácter autónomo encargada de la política monetaria del país y de la búsqueda del sano desarrollo del sistema financiero. Para tales efectos regula la emisión del circulante, la intermediación y los servicios financieros incluyendo el sistema de pagos, opera como banco de reserva, opera como tesorería del Gobierno Federal, es asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera.

El Banco de México ejerce control sobre actos de la Administración Pública que pudieran atentar contra el desarrollo sano de las políticas monetaria, cambiaria y financiera.

---

El Instituto Federal Electoral tiene su fundamento en el artículo 41 constitucional fracción III. Es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es autoridad en materia de elecciones federales. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Las decisiones las toma el Consejo General integrado por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales ciudadanizados durando en su encargo siete años y nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

Para Cárdenas Gracia, el Instituto Federal Electoral es un órgano del Estado autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en donde el Ejecutivo no tiene en su integración ni en su funcionamiento relevancia. Es un órgano con autonomía e independencia de los otros poderes. Es un órgano que se debe a la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad.<sup>140</sup>

El Instituto Federal Electoral es un órgano de Estado que sin pertenecer a alguno de los poderes clásicos ejerce un importante control sobre estos y en especial sobre el poder Ejecutivo tratándose de actos atentatorios de la voluntad expresados por los ciudadanos en las urnas. Su misión principal es garantizar el origen legítimo del poder.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene su razón de ser en lo dispuesto por el artículo 102 apartado B constitucional. Su misión esencial es la protección de los derechos humanos. Son incompetentes en materia electoral, laboral y jurisdiccional. Este organismo cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta Comisión la integra un Consejo Consultivo integrados por diez consejeros elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente. El Presidente de la Comisión durará en su encargo cinco años, puede ser por un período reelecto y ser removido de sus funciones en términos de lo establecido por el título cuarto constitucional que regula el régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

---

<sup>140</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. El Artículo 41 Constitucional en Constitución Política Mexicana. pp. 118-124.

Para Fix Zamudio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo autónomo que conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público, que violen los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico nacional. Formula recomendaciones públicas autónomas.<sup>141</sup>

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la finalidad de promover y vigilar que se cumplan la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Política no de gobierno sino de Estado. Es en esencia, una respuesta a las crecientes violaciones de derechos humanos cometidas por Ministerios Públicos y Policías Federales. Aunque la fuerza de sus resoluciones es limitada en el sentido que no tiene efectos vinculantes nadie puede negar que una recomendación hecha a un servidor público pesa en el sentido que debe de conocer lo que hace obligándolo a tener presente una correcta fundamentación y motivación de sus actos y por otro lado es importante debido a la publicidad de la recomendación.

Para Patiño Manffer “parecería que cuando el Estado considera que por la importancia de una actividad de carácter técnico es necesario preservarla de influencias políticas, el camino adecuado es la creación de organismos autónomos...”.<sup>142</sup> Contrariamente a esta forma de pensar, Valadés establece que “el constitucionalismo moderno trajo consigo mecanismos de control público que parecen estarse perdiendo gradualmente, conforme cambian los centros de ejercicio del poder tradicionalmente atribuido al Estado”.<sup>143</sup>

El problema de estos organismos autónomos del Estado es que si bien es cierto representan una forma de controlar a los poderes clásicos y una forma de evitar que se mezclen cuestiones políticas en áreas tan importantes como las que tienen de conocimiento, también lo es que al no ser considerados en ciertos aspectos como autoridad se imposibilita el propio control de las actividades que ellos mismos realizan.

<sup>141</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor. El Artículo 102 Constitucional en Constitución Política Mexicana. pp. 98-102.

<sup>142</sup> Patiño Manffer, Ruperto. El Artículo 28 Constitucional en Constitución Política Mexicana. p. 395.

<sup>143</sup> Valadés, Diego. El Control Político. p. 171.

---

No es verdad que por el hecho de ser órganos del Estado autónomos se garantice que tomen las decisiones correctas y aún más en materias tan importantes en la vida estatal. De ahí que consideráramos que las materias de política monetaria, política de cambio, políticas financieras, políticas antiinflacionarias, organización y desarrollo de elecciones federales y protección y defensa de los derechos humanos no deben sustraerse al ejercicio eficaz de los controles políticos. Se requiere de verdaderos mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas de los mencionados organismos.

## 2.5. LOS PODERES INFORMALES.

Cuando Montesquieu perfeccionó la Teoría de la Separación de Poderes no existían las organizaciones políticas que en la actualidad denominamos partidos políticos, tampoco las organizaciones sociales tales como las agrupaciones de obreros llamadas sindicatos o de los empresarios ubicadas como cámaras de industriales o patronos; tampoco era posible considerar el poder que trae consigo aparejado el poder disponer de medios electrónicos e impresos de comunicación capaz de formar una corriente de opinión pública y ni con mucho se tenían en mente las organizaciones no gubernamentales en defensa de intereses específicos.<sup>144</sup>

Actualmente estas instituciones juegan un papel relevante en defensa de los derechos ciudadanos y control de los actos del poder público aún y cuando no formen parte de la esfera pública. Estas instituciones a las que podemos definir como “poderes informales” en el sentido en que son capaces de imponer sus propias determinaciones sin tener el carácter formal de poder, constituyen mecanismos de participación social para la solución de diferentes tipos de problemas y una expresión más de desconfianza de la ciudadanía hacia los órganos de poder legalmente constituidos como tales. Presionan a los poderes

---

<sup>144</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control Político. p. 176.

tradicionales en la toma de las decisiones nacionales en las que afectados sus intereses.

En el caso de los partidos políticos y su regulación constitucional en el artículo 41, es claro que no se les consideraron funciones de poder. Sin embargo, sin ser órganos de poder, controlan a los órganos de poder en cuanto a que son la base de los procesos de legitimación del poder. Por ello se les considera como entidades de interés público. Ciertamente Valadés dice que son los partidos políticos instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política.<sup>145</sup>

Entre las formas que tiene para influir en el esquema del control de los actos de Estado se encuentran: la manipulación del electorado, la consolidación de élites dominantes, la formación y consolidación de democracias, sus actitudes críticas, la influencia que ejercen en los miembros que por su conducto llegan a ser miembros de alguno de los poderes clásicos, su importancia elemental en concepciones básicas del Estado moderno como son las referentes a la representatividad, democracia y participación ciudadana y la formación de grupos parlamentarios a los cuales hay que acceder en la búsqueda de consensos.

Para Carpizo "los medios de comunicación masiva son un poder porque poseen los instrumentos y los mecanismos que les dan posibilidad de imponerse, porque condicionan o pueden condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos con independencia de su voluntad y de su resistencia".<sup>146</sup>

En el escrito de Guido Lara titulado ¿Existe la opinión pública?, se aclara que la opinión pública está, en la mayoría de las naciones modernas, relacionadas con intereses políticos y económicos, en cuanto a que los ciudadanos se ven afectados por una política pública y la inclusión de sus actitudes en la planeación de acciones.<sup>147</sup>

En tal virtud, no es de extrañar que en los tiempos actuales en mucho se gobierne con base en la opinión pública. Asimismo debe tenerse presente que la opinión pública no es lo mismo que opinión del público.

<sup>145</sup> *Ibidem.* p. 63.

<sup>146</sup> Carpizo, Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales.* p. 344.

---

La opinión pública es una opinión racional que expresa lo que es mejor para la sociedad, de ahí que no deba confundirse con opiniones subjetivas o la suma de las opiniones de los individuos. La opinión pública expresa juicios de valor interesados en controlar la política del gobierno, aunque no desarrolle una actividad política inmediata.

Referente a los medios de comunicación, no podemos negar la enorme importancia que juegan para formar una determinada percepción pública. Es tal su poder que pueden incluso deteriorar instituciones y procedimientos fundamentales en un Estado. En un país como el nuestro, es mayor la importancia de los medios ante la desigualdad para defendernos de ellos. El Estado para su control tiene el instrumento de la revocación de concesión y eso pensándolo, pero el ciudadano común y corriente tiene poco con que defenderse. Poder o no, es un instrumento de control que requiere ser controlado. No consideramos correcto que se hable de un cuarto poder en virtud de que no es un poder político sino ideológico.

Tanto las organizaciones no gubernamentales como los sindicatos y las cámaras de industriales son instituciones presionadoras del sistema político en defensa de los derechos de las personas que las constituyen. Parando la actividad económica, presionando a los legisladores para aceptar tal o cual reforma, manifestándose en las vías públicas, haciendo del conocimiento de instituciones internacionales tal o cual situación sin duda constituyen una limitación a los actos del poder público. Tan importantes son que en el caso de las instituciones representantes de los intereses del capital y del trabajo esta posibilitada su existencia en el texto constitucional (artículo 123).

Entre las organizaciones no gubernamentales importantes en el plano internacional se encuentran por citar algunas: Amnistía Internacional, Greenpeace Internacional, La Voz de los Niños, 2000 sin Guerras, Natura, Manos Unidas y Derechos Humanos en América Latina.

---

<sup>147</sup> Cfr. <http://www.planet.com.mx/media/edicion23/opinion.htm>, con fecha de consulta del 16 de abril de 2001.

---

---

## **TERCER CAPÍTULO**

### **LAS INTERRELACIONES ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO MEXICANO.**

De lo analizado con anterioridad, se observa que en el Estado Mexicano existe un Supremo Poder de la Federación, mismo que se encuentra dividido para su ejercicio en el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Estos poderes al ser parte de un todo, forzosamente se interrelacionan entre ellos mismos en la teoría y más aún en la práctica, sea tomando decisiones políticas y jurídicas de manera conjunta, controlándose entre sí o cumpliendo con las atribuciones constitucionales y legales. Los poderes no actúan de manera individual ni mucho menos, dejando de tomar en cuenta el contexto de actuación de los demás poderes.

Por lo demás, la Teoría de la División de Poderes nunca estableció un criterio rígido de separación entre los poderes de un determinado Estado. Por el contrario, permitió que un poder pudiera efectuar actos que normalmente le correspondían a otro. Fijó la reserva exclusiva de ciertas funciones a determinados poderes a efecto de garantizar la independencia de ellos entre sí y garantizando a la vez, las libertades y derechos de los ciudadanos. Creó mecanismos de verificación de las obligaciones públicas realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dado que al ser estas partes del Poder Supremo no podían tener autoridad alguna por encima.

El régimen de las relaciones entre los poderes públicos supremos está contenido en el texto constitucional. En él, se determinan la estructura del poder del Estado, la organización de los órganos de poder, las atribuciones otorgadas a cada uno de ellos así como las diferentes vías de coordinación y colaboración para la determinación, ejecución y control de las decisiones fundamentales.

Es claro que no hay preceptos generales aplicables a todos los Estados. Depende de las condiciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales el modelo de interrelación de poderes que las constituciones deben adoptar de manera racional y dinámica. Ante nuevas condiciones generales de la sociedad,

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

se requiere de nuevos poderes o cuando menos un reajuste en sus atribuciones otorgadas y por ende nuevos mecanismos de control político y jurídico.

Para verificar la racionalidad y aplicabilidad entre lo que establecen los preceptos constitucionales y la realidad social que se pretende regular en materia de separación de poderes y controles constitucionales, en este capítulo se usará el método inductivo-deductivo y particularmente la técnica del Análisis de Contenidos.<sup>148</sup>

El Análisis de Contenidos es la técnica que nos permite saber lo que verdaderamente un determinado discurso pretende decir y lo que en realidad existe tras el.

Los instrumentos empleados por el Análisis de Contenidos son variadas y van desde el estudio de las referencias semánticas, las tendencias de la época, las características, causas, efectos, fundamentos, fuentes, rasgos, estilos, opiniones, objetivos, metas, deseos e implicaciones de las personas relacionadas en la creación y renovación del discurso constitucional. De la misma forma el estudio de las condiciones históricas, políticas, económicas, culturales, ideológicas, institucionales y coyunturales que influyeron en los discursos relacionados con la organización y estructura del poder del Estado.

En el estudio de los controles constitucionales y las actividades de los organismos reconocidos como poder y los que influyen actualmente en el ejercicio del poder aún y cuando no sean reconocidos como tales, solamente se aplicarán los instrumentos o aspectos que se consideren apropiados para explicar su origen, vigencia o desuso.

Dado que el discurso constitucional es un discurso político jurídico resultará necesario explicar en ciertos casos un determinado precepto mediante los diferentes instrumentos de interpretación jurídica como son: exegético, sedes materiales y lógico formal. En este último método se tendrá presente el modus ponens, el modus tolens, el silogismo disyuntivo, el dilema y el absurdo.

Concluyendo podemos decir que la metodología inductiva-deductiva y la técnica del Análisis de Contenidos nos permitirá clarificar el discurso político jurídico

---

<sup>148</sup> Cfr. Berelson, Bernard. Análisis de Contenidos. pp. 488-522.

propio de la Constitución y su contexto externo a efecto de ver la aplicabilidad y operatividad de la división de poderes y los controles constitucionales en nuestro sistema constitucional.

Primeramente diferenciaremos los actos de Estado desde el punto de vista del órgano que los crea y posteriormente según la naturaleza de los mismos independientemente de donde provengan. Este esquema nos introducirá a la interrelación existente entre los diferentes órganos de poder en nuestro sistema constitucional. Con posterioridad pasaremos al estudio de la distribución de competencias y los controles constitucionales. Finalmente debe quedar claro que es objeto de la presente investigación los actos de poder y los mecanismos de control constitucional federal y no local o estatal.

### 3.1. EL CRITERIO FORMAL DE LOS ACTOS DE ESTADO.

Para Gabino Fraga una de las formas en las que puede examinarse la Teoría de la División de Poderes es mediante el estudio de la distribución de las funciones del Estado entre los órganos del mismo. De esta forma se le atribuyen funciones diferentes a cada uno de los poderes. Estas funciones del Estado pueden ser clasificadas desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

El criterio formal de los actos de Estado consiste en atribuirle características del órgano que las realiza. Es un criterio subjetivo u orgánico que no toma en cuenta la naturaleza de la actividad realizada. De esta forma las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.<sup>149</sup>

Serra Rojas nos dice que igualmente el criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función. La función legislativa corresponde formalmente al Poder Legislativo Federal. La función jurisdiccional es la función que normalmente

<sup>149</sup> Cfr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. pp. 28-29.

se encarga al Poder Judicial Federal. La función administrativa desde el punto de vista formal es aquella que normalmente realiza el Poder Ejecutivo Federal.<sup>150</sup>

Tena Ramírez es de la idea que desde el punto de vista formal las facultades legislativas corresponden al Congreso de la Unión y que están ejercitadas de forma conjunta y simultánea por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La ley, como acto de 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>151</sup>

Consideramos que el criterio formal para diferenciar los actos de Estado es un criterio muy simple y que no nos serviría para el estudio de esta investigación. El estudio sería insuficiente en virtud de que seguramente concluiríamos manifestando que se trata de un esquema rígido de separación de poderes lo que *sin duda no es el caso. Analizar los controles constitucionales desde la perspectiva formal implicaría no abarcar la totalidad del sistema de pesos y contrafrenos que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, no precisaría la naturaleza de los actos de control de los poderes federales de nuestro país.*

### 3.2. EL CRITERIO MATERIAL DE LOS ACTOS DE ESTADO.

Desde la perspectiva de Fraga, el criterio material de los actos del Estado atiende a la naturaleza intrínseca de la función; se sustenta en un criterio objetivo y no toma en cuenta el órgano al cual están atribuidas dichas funciones. De esta forma las funciones son materialmente legislativas, administrativas o Judiciales según tengan las características que la teoría jurídica atribuye a cada uno de esos grupos.<sup>152</sup>

Serra Rojas nos explica que debe entenderse por la función material del Estado así, el punto de vista material de la función legislativa consiste en ser la

<sup>150</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. pp. 43-66

<sup>151</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 293-303.

<sup>152</sup> Cfr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. p. 29.

---

actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico; y que por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales encaminadas a la satisfacción del bien público.

La función legislativa materialmente considerada tiene los siguientes caracteres: es una norma de conducta abstracta e impersonal, expedida para un número indeterminado de casos, que se aplica a todos los que se colocan en los supuestos de la ley, es una norma general y permanente, es una norma obligatoria; es un acto imperativo cuyo incumplimiento trae aparejado una sanción.

La función jurisdiccional desde el punto de vista material consiste en la acción jurídica encaminada a la declaración de un derecho, en ocasión de un determinado caso contencioso y con el carácter de cosa juzgada. Crea una situación jurídica particular producto de una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia.

La función administrativa desde su perspectiva material consiste en una función realizada bajo el orden jurídico y cuyos efectos jurídicos son concretos y particulares y cuya finalidad es la prestación de un servicio público y la ejecución de las leyes.<sup>153</sup>

Fraga explica que normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones y así vemos como las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan excepciones. Estas excepciones deben existir expresamente en el texto constitucional necesariamente.<sup>154</sup>

El criterio material de los actos de Estado nos permite verificar en la Constitución mexicana los actos de control administrativos, legislativos y jurisdiccionales que tienen los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la

---

<sup>153</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. pp. 43-66

<sup>154</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. p. 39.

Federación, así como los alcances que tienen para ellos mismos y los gobernados.

Fraga nos explica correctamente que los actos que excepcionalmente están atribuidos a un poder aún y cuando normalmente es función de otro órgano de Estado deben estar expresamente consignados en el texto constitucional en virtud de la constitucionalidad y legalidad a la que se deben los actos soberanos. Esto posibilita que los poderes realicen actos que aparentemente le corresponde efectuar a los otros poderes. Debemos tener presente que existen actos que al no estar regulados ejercen tremenda presión sobre los órganos de poder constituidos que dan la impresión de ser uno de ellos pero sin regulación alguna que los controle.

### **3.3. ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA LEGISLATIVA.**

En este apartado veremos algunos de los actos de control más importantes que realiza el Poder Legislativo en el uso de las facultades que tradicionalmente le han sido conferidas como propias: las legislativas. Se trata de actos coincidentemente legislativos en su aspecto formal y material, es decir, actos generales, impersonales, abstractos y obligatorios que emite el propio Poder Legislativo

#### **A) APROBACIÓN DE LEYES.**

Entre los artículos que regulan las facultades del Poder Legislativo en materia de atribuciones legislativas son:

Artículo 65. "El Congreso se reunirá partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

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

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.”

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

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

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

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

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

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

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

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen.

---

Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

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

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

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

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

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

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

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

Para Pedroza De La Llave, el artículo 65 constitucional determina las fechas de inicio de los períodos de sesiones ordinarios del Congreso de la Unión y los lineamientos generales relativos al contenido de los trabajos parlamentarios durante las sesiones ordinarias.

El artículo 70 refiere la actividad legislativa, es decir la actividad que le corresponde al Congreso Federal, determinando que las resoluciones del mismo sólo podrán tener el carácter de ley o decreto. Se establecen las formalidades que deben de cumplirse para la validez de un decreto. El hecho que toda resolución del Congreso tenga el carácter de ley o decreto no es sino la confirmación explícita de la naturaleza del órgano legislativo y sus actividades independientemente de que pueda llevar a cabo otras actividades de tipo legislativo o jurisdiccional. Además de la generalidad, abstracción e imperatividad de las leyes se requiere la característica de la formalidad misma que está establecida en los artículos 71 y 72 constitucionales. En éste último artículo se

establece el procedimiento legislativo constituido por el conjunto de actos que deberán realizar los órganos competentes para crear una ley o decreto, los cuales se dividen en iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de la vigencia.

El artículo 71 regula el derecho de iniciar leyes entendido como el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia de la justicia o para el bien de los gobernados. El artículo 72 determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos, es decir comprende a una de las funciones más importantes que realiza el Congreso: la función legislativa.<sup>155</sup>

Valadés nos dice que nunca ha tenido el legislador la potestad única de elaborar leyes. Factores como las tensiones armadas, los períodos de incertidumbre política, disputas territoriales, conquistas y empresas coloniales, crisis económicas y episodios cesaristas o personalistas han influido en la disminución de la actividad legislativa de los parlamentos y que normalmente los órganos facultados para legislar han tenido que subordinar sus decisiones a los apremios del momento, orientados, cuando no dictados, desde el gobierno. Una excepción a lo anterior es el hecho de que en las elaboraciones constitucionales no es posible la participación del gobierno.<sup>156</sup>

Cárdenas explica que la atribución legislativa del Poder Legislativo en nuestro sistema presenta grandes deficiencias, a saber: un altísimo porcentaje de las iniciativas proviene del Poder Ejecutivo, la ausencia de recursos materiales y cuerpos técnicos al servicio del Poder Legislativo, la inexistencia de la carrera legislativa y la imposibilidad de celebrar las consultas públicas y estudios técnicos necesarios.<sup>157</sup>

Uno de los mecanismos de control constitucional más importante con el que cuenta el Poder Legislativo y por cierto, coincidente en su aspecto material y

---

<sup>155</sup> Pedroza De La Llave, Susana Thalía. El Artículo 65 Constitucional en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, pp. 124-129, 148-156, 159-165 y 168-179.

<sup>156</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder, pp. 98-100.

<sup>157</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia, pp. 119 - 120.

---

formal, es la realización de leyes. Las leyes por ser expresión de la voluntad nacional y con características de generalidad, impersonalidad, abstracción, coercitividad e imperatividad; deben ser obedecidas no sólo por los gobernados, sino también por los propios poderes constituidos. De esta forma, el Poder Legislativo puede mediante disposiciones generales claras y precisas normar la actuación y apego a la constitucionalidad de los otros poderes.

Tradicionalmente este mecanismo de control no ha sido debidamente ejercido dada la enorme influencia que tuvo en los últimos tres cuartos del siglo pasado el Presidente de la República en las tareas legislativas, así como, en los deficientes recursos materiales, técnicos, humanos y financieros con que cuenta el Poder Legislativo.

Si bien es cierto, lo afirmado por Valadés en el sentido de que no sólo el Poder Legislativo es el que realiza las leyes, también es válido la exigencia de que las atribuciones legislativas otorgadas a órganos de poder diferentes requiere de estar debidamente expresadas en el texto constitucional con objeto de no dar lugar a interpretaciones arbitrarias y convenencieras. Se requiere que estas facultades de excepción puedan ser controladas mediante los instrumentos idóneos a fin de garantizar un verdadero Estado de Derecho. Actualmente el Congreso de la Unión debido a la pluralidad política de los miembros que lo integran es más consciente de la importancia de la tarea legislativa. Sin embargo, las limitaciones subsisten y las presiones sociales y políticas aumentan.

#### **A) APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

Entre las disposiciones que regulan la materia presupuestal encontramos los siguientes:

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

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

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

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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

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

Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven”.

Para Hernández, el Poder Legislativo Federal se deposita en un órgano constitucional llamado Congreso de la Unión que, a su vez, se integra por dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados. Su función más importante es la

---

elaboración de las leyes relacionadas con materias esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país. Básicamente las facultades legislativas están reguladas en el artículo 73 constitucional.

Particularmente en el caso de la fracción VII la materia legislativa que se regula es de naturaleza financiera tributaria puesto que tiene que ver con ingresos y gastos del Estado. Esta fracción concede poder limitado al Congreso referente a determinar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En otras fracciones el Estado establece las materias sobre las cuales el Congreso habrá de establecer las contribuciones al gasto público principalmente en materias como explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguro, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, tabaco, aguamiel, explotación forestal, producción y consumo de cerveza y comercio exterior.

En cuanto al artículo 74, se organiza la Entidad Superior de fiscalización y de gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Con las reformas constitucionales del 30 de julio de 1999 se le confiere al Congreso Federal la facultad para expedir la ley de la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, entidad con autonomía técnica y de gestión. Sus funciones son fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, custodia, aplicación de fondos y recursos que tanto los órganos constitucionales federales así como los entes públicos y organismos autónomos efectúen.

En cuanto al artículo 74 fracción IV se establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados entendida como tal en virtud de que se ejerce de manera separada y no sucesiva tiene que ver más con la afectación que se hace del individuo como tal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento de ajuste de la economía general y mecanismo de distribución del ingreso que nuestro país, por estar estructurado a través de programas y actividades, deviene en un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mejor racionalización de las funciones administrativas, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva a la determinación de

acciones alternativas que puedan ejecutarse; la solución de las más adecuadas, su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades. La elaboración del Presupuesto de Egresos se encuentra a cargo del Presidente de la República y debe hacerlo llegar a más tardar el 15 de noviembre al órgano que se encarga de su aprobación.<sup>158</sup>

La revisión y aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y del proyecto de egresos de la Federación son mecanismos de control constitucional que actualmente han adquirido una enorme importancia. Hasta hace unos cuantos años, lo solicitado por el Poder Ejecutivo en materia de ingresos y egresos federales no era objeto de discusión alguna. Sin embargo, actualmente la aprobación de los referidos instrumentos requiere del consenso de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso y de mecanismos de corresponsabilidad de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Un mecanismo de control a posteriori respecto a como se manejan los recursos federales por parte de los entes públicos es la revisión de la cuenta pública. A partir del 2000 la Auditoría Superior de la Federación como un organismo con autonomía técnica y de gestión sustituirá a la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo cual se espera un mayor y más eficiente control de los recursos públicos. Durante mucho tiempo el Poder Ejecutivo dispuso de casi la totalidad de los recursos materiales y económicos del país en detrimento de los otros poderes y lo que es peor, sin controles eficaces que garantizaran su uso racional. Es por ello, que al momento de aprobar los montos de egresos se debe de garantizar la independencia de los poderes del Estado asignándoles los recursos suficientes para el mejor desempeño de sus funciones. Para ello, es urgente la creación de un vínculo directo de comunicación entre los poderes del Estado mexicano a fin de que se pongan de acuerdo respecto de las disposiciones fiscales aprobadas anualmente porque de lo contrario, los efectos de desprestigio público e inestabilidad económica serán muy graves para la debida marcha de las instituciones.

---

<sup>158</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 187-198, 208-221.

## **B) APROBACIÓN DE LAS BASES PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRÉSTITOS.**

Dicha facultad se encuentra consignada en:

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobará anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Hernández explica que esta fracción atribuye al Congreso facultades financieras consistentes en otorgar la posibilidad para que el Congreso Federal otorgue las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos, reconocerlos, y en consecuencia, mandar pagar la deuda nacional. Esta facultad tiene una limitación y tres excepciones; así, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones

de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional.

Básicamente, los empréstitos son celebrados por el Ejecutivo, pero las bases las fija el Congreso; de ésta manera, una vez que el Ejecutivo Federal concerta el crédito, debe turnarlo a la aprobación de las Cámaras, iniciando éste procedimiento en la Cámara de Diputados en los términos del artículo 72 inciso H constitucional. Puede decirse que ésta fracción constituye un mecanismo de control económico del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.<sup>159</sup>

Con este mecanismo de control, el Poder Legislativo está en posibilidades de verificar con anterioridad a la contratación de deuda pública, las causas, motivos, razones y circunstancias que la originen en razón de los argumentos presentados por el Poder Ejecutivo. Es indispensable que este control económico se ejerza de manera responsable en épocas de inestabilidad económicas.

### **C) EXPEDICIÓN DE NORMAS PARA REGULAR EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN.**

Tena Ramírez explica que la actividad del Constituyente muchas veces está condicionada por factores extrajurídicos y especialmente por los denominados factores reales de poder.<sup>160</sup>

Estos factores reales de poder son entes sociales de carácter preponderantemente privado y que presionan a los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines, ensanchar sus actividades o reducirlas en su caso. Pretenden que las áreas dependientes del sector público que le sea de su interés pasen a ser parte de su esfera de actuación. Las formas de presionar para el logro de sus fines son variadas y es por ello que el Congreso de la Unión como representante nacional tiene la facultad para que mediante la expedición de leyes

<sup>159</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 193-194.

<sup>160</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 29-30.



---

se controle a los grupos de presión en beneficio de la colectividad. El Estado mexicano tiene en ciertas materias áreas reservadas para sí. Entre las disposiciones constitucionales importantes al respecto, encontramos las siguientes:

Artículo 28. "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la

---

nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia...”

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

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal...”

Patiño Manffer establece que en áreas prioritarias el Estado tan sólo ejerce sus funciones de rectoría, pudiendo otorgar concesiones o permisos a particulares tanto para su inversión como para su manejo y administración. A través del ejercicio de las facultades de rectoría el Estado garantiza conservar el dominio de la actividad así como su orientación, de acuerdo con las leyes correspondientes.

De esta forma el Estado faculta al Congreso para que legisle sobre las materias relacionadas con servicios públicos y explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación. El Congreso además fija las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público. Entre las leyes importantes al respecto se encuentran la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica abrogada por la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor.<sup>161</sup>

Es acertada la apreciación de Tena Ramírez en el sentido de que existen entes de poder fuera de la estructura pública que presionan a los poderes constituidos en defensa de sus intereses. Durante los años setenta grupos privados presionaron de mil formas al Estado mexicano para dejar fuera de sus manos, determinadas áreas consideradas como prioritarias y estratégicas. El resultado fue un largo proceso de desincorporación de empresas públicas.

Actualmente la presión opera en áreas tales como la electricidad, el petróleo y la explotación de otros recursos naturales importantes. Es el mismo

---

<sup>161</sup> Cfr. Patiño Manffer, Ruperto. El Artículo 28 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, pp. 387-416.

caso de grupos de presión relacionados con la prestación de los servicios públicos. No se trata de que el Estado actúe o no en determinadas actividades con base en razones de presión sino de conveniencia nacional. Es por ello que el Congreso puede mediante leyes controlar a los grupos de presión privados y a sus representantes incrustados en la esfera pública. En especial puede precisar las causas y condiciones en las cuales puede el Ejecutivo Federal conceder o negar concesiones, autorizaciones o permisos. Es peligroso que los órganos del Estado se sujeten a la política de los grupos de presión o al exorbitante poder ejercido sobre el Congreso por los intereses cabilderos fuertemente organizados.

#### **D) APROBACIÓN DE SU REGLAMENTO INTERNO.**

El Congreso constitucionalmente puede expedir su propio reglamento interior con base en:

Artículo 70. "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

Pedroza De la Llave explica que éste artículo establece la facultad exclusiva del Congreso Federal para expedir una ley que regule su propia estructura, organización y funcionamiento internos. Esta ley no podrá ser vetada ni promulgada por el Presidente de la República. Dicha ley se denomina Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente

---

rige la expedida el 3 de septiembre de 1999. Esta Ley es detallada por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho reglamento se publicó el 20 de marzo de 1934.<sup>162</sup>

Actualmente el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva respecto la Ley que regula su estructura y funcionamiento internos. Esta Ley se denomina Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual para tener vigencia no requiere de la promulgación del Ejecutivo Federal. Como acertadamente lo señala Pedroza De la Llave esta Ley es detallada por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Este instrumento jurídico es elaborado por el Poder Legislativo y en él se precisan las funciones, votaciones, comisiones, sesiones, discusiones y debates en el Congreso de la Unión sin que al Poder Ejecutivo le corresponda detallar al respecto.

### **3.4. ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA JURISDICCIONAL.**

En este apartado analizaremos los actos del Poder Legislativo en materia de solución de controversias, es decir actos de carácter jurisdiccional.

#### **A) LA AMNISTÍA.**

El Congreso de la Unión puede conceder amnistía con base en:

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

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación".

Hernández explica que la amnistía es la única facultad materialmente jurisdiccional del Congreso de la Unión. Es una de las causas de extinción de la responsabilidad penal y consiste en la despenalización de ciertas conductas

---

<sup>162</sup> Pedroza De La Llave, Susana Thalía. El Artículo 70 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 148-158.

---

tipificadas como delitos que el Poder Legislativo realiza mediante ley. Es un acto del Poder Legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo los procesos comenzados o que han de comenzar, o bien las penas pronunciadas. Generalmente en México se usa por asuntos de índole política. La última ley de amnistía se creó en 1994 con motivo del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.<sup>163</sup>

La amnistía constituye una facultad del Congreso cuya naturaleza no ha quedado clara en virtud de su poco uso. Para autores como Hernández se trata de una facultad materialmente jurisdiccional y para otros materialmente legislativa en virtud de que nuestro país generalmente se ha usado por razones de índole política.

## **B) EL JUICIO POLÍTICO.**

Los siguientes artículos constitucionales regulan el juicio político

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

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

Artículo 76. "Son facultades exclusivas del Senado: ...

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución"...

Artículo 108. "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

---

<sup>163</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 205-206.

---

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común...”

Artículo 109. “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.-Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”...

Artículo 110. “Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes

---

federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”.

Artículo 114. “El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”.

Hernández explica que la función de la Cámara de Diputados para conocer en su carácter de Cámara de acusación de faltas cometidas por los servidores públicos es muy antigua. En el caso del juicio político las faltas cometidas son oficiales o también llamadas políticas. En materia de responsabilidad política por delitos oficiales nuestra historia ha tenido dos facetas: la primera que se da hasta antes de 1917, cuando la Cámara de Diputados conocía y decidía sobre delitos oficiales, esto es, juzgaba sobre la culpabilidad del o de los funcionarios públicos, correspondiéndole a la Cámara de Senadores imponer las sanciones pertinentes. La segunda faceta será después de la Constitución actual en donde la Cámara de Diputados ya no tiene la facultad de juzgar y determinar la responsabilidad política

de los servidores públicos, sino que solamente ejerce la función investigadora con objeto de integrar los elementos suficientes para que la Cámara de Senadores actúe en consecuencia<sup>164</sup>.

Hernández continúa exponiendo que la facultad atribuida al Senado para erigirse en una instancia decisoria y sancionadora de los delitos oficiales que tipifiquen los altos funcionarios tiene sus orígenes en el derecho jurisprudencial anglosajón. La Constitución de 1857 establecía para el caso que la Cámara de Diputados fungiría como jurado de instrucción con facultades de investigación y determinación de la culpa del funcionario sujeto al juicio de responsabilidad, mientras a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondía fijar la sanción. Este sistema cambió con la Constitución de 1917. Puede decirse que en los últimos cincuenta años no se ha dado ningún juicio de responsabilidad política a pesar de los numerosos intentos para ello<sup>165</sup>.

Orozco Henríquez explica que el establecimiento de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos es una característica esencial de todo Estado de derecho que pretende evitar el abuso del poder. El artículo 108 constitucional vigente, producto de una reforma constitucional en 1982; considera como servidores públicos a los miembros importantes de los tres Poderes Federales así como todos los funcionarios que tienen que ver con el manejo de los recursos públicos federales. Dentro de esta categoría se pueden incluir autoridades municipales e incluso particulares. Los únicos que no se incluyen son a los trabajadores y empleados de los poderes Legislativo y Judicial.

El artículo 109 fracción I constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de alta jerarquía cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El juicio político es improcedente por la mera expresión de ideas. Las responsabilidades políticas en que pueda incurrir un servidor público son independientes de las que fije la legislación penal para el caso de las conductas típicas.

---

<sup>164</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 221-223.

Es importante decir (continúa Hernández) que a diferencia de las responsabilidades punitivas, las causales del juicio político se caracterizan por su variedad, y cuya tipificación depende de los criterios que adopten los miembros de las Cámaras. El juicio político es un instrumento para remover a los servidores públicos cuyos efectos consisten en la separación del cargo o su inhabilitación y sin que por ello puedan privarlos de su patrimonio, libertad o vida. El juicio político mexicano se parece al impeachment norteamericano. En el caso del juicio político en México éste es improcedente contra el Presidente de la República a diferencia en lo previsto en la Constitución de 1857 que admitía la posibilidad de fincarle responsabilidad política por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.

Finalmente explica el autor en comentario que las causales de responsabilidad política están previstas en el artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y son: ataques a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; infracción grave a la Constitución o a las leyes federales y violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública federal y del Distrito Federal. A partir de 1982 el artículo 114 dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y durante un año después. Por otra parte, se prevé que la sustanciación del juicio político respectivo no podrá exceder de un año.<sup>166</sup>

Valadés comenta que la figura del juicio político se adoptó recientemente como tal y hasta el momento nunca ha sido aplicada. Es un término impreciso. El juicio político se ejerce mediante un trámite dificultado que reduce el riesgo de una utilización arbitraria. Tratándose de un miembro del gabinete la sola instrucción y

---

<sup>165</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 243-244.

<sup>166</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús. El Artículo 108 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 174-180, 182-183, 192-197 y 219-220.

---

acusación, por parte de la Cámara de Diputados puede tener los efectos políticos de una moción de censura.<sup>167</sup>

Lamentable resulta tal y como lo comentan Hernández y Valadés, que a casi dos décadas de su establecimiento, la institución del juicio político no ha sido usada. Las causas que originan su procedencia son políticas y sujetas a la interpretación que adopten los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, también lo es. Muchos servidores públicos desde ese período a la fecha cometieron actos perfectamente encuadrables en causales de juicio político y no se les aplicó las disposiciones constitucionales al respecto.

Hay quienes consideran que no procede el juicio político contra el Presidente de la República. Desde nuestra perspectiva, el titular del Poder Ejecutivo una vez que ha dejado su encargo y hasta un año después puede ser objeto de juicio político. Son muchas las violaciones constitucionales cometidas por los Presidentes de la República a lo largo de nuestra historia constitucional.

Las actuales condiciones políticas del país no están legitimadas para excluir de un régimen de responsabilidades a los servidores públicos independientemente del cargo, empleo o comisión que desempeñen. No deben de tenerse tantas consideraciones con quienes haciendo a un lado el alto honor que implica la primera magistratura han abusado de ella en su beneficio o de sus colaboradores y amigos cercanos.

Para lo anterior, se requiere de madurez política, sensatez y prudencia constitucional de los miembros que integran el Congreso de la Unión. Son bastantes las solicitudes de juicio político que se quedan en comisiones que nos hace manifestar que tal vez existe una gran apatía por el Poder Legislativo respecto a la puesta en marcha de este instrumento de control. Ciertamente el juicio político es un arma de dos filos dado que por una parte permite el control de ciertos actos de los servidores públicos y por otra parte al ser sus causales de procedencia de tipo político en un sistema democrático no consolidado puede usarse de manera ejemplificante e irracional.

---

<sup>167</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 400-403.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **C) LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.**

Sus fundamentos constitucionales los encontramos en:

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

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

Artículo 108. "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común..."

Artículo 109. "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

II.-La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y...

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".

Artículo 111. "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no-lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto está sujeto a proceso penal. Si éste

culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados”.

Artículo 112. “No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto”.

Artículo 114. “El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111”.

Hernández es de la idea que en el artículo 74 fracción V, se otorgan facultades de carácter acusatorio a la Cámara de Diputados, tratándose de la comisión de delitos del orden común, es decir, actos u omisiones respecto de los que procede la aplicación de sanciones contenidas en las leyes penales. Es este

---

órgano del Poder Legislativo Federal el que debe declarar si ha lugar o no ha proceder penalmente contra los servidores públicos que se establecen en el artículo 111 constitucional. En tal supuesto deberá seguirse el procedimiento que anteriormente se denominaba de desafuero y al que hoy se le conoce como declaratoria de procedibilidad. La Ley de Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos detalla el procedimiento ha seguir para el caso en los artículos 25 al 29.<sup>168</sup>

Orozco Henríquez comenta que en artículo 108 se establece que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados durante el tiempo que dure su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Sin embargo, el texto constitucional no aclara que debe entenderse por “delitos graves del orden común”. La doctrina mexicana ha propuesto soluciones al Constituyente Permanente para evitar la indefinición respectiva, sin respuesta alguna hasta este momento.

Pueden considerarse como delitos graves los siguientes: aquellos en los que el indiciado o procesado no tienen derecho a la libertad provisional bajo caución; aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte prevista en el artículo 22 constitucional, aquellos que sean determinados como tales por lo propia Constitución o una ley secundaria; o bien, aquellos que las Cámaras del Congreso de la Unión califique casuísticamente atendiendo a las circunstancias del caso concreta califique como tales. Con las reformas del 3 de septiembre de 1993 a los artículos 16 y 20 constitucionales se permite al legislador ordinario establecer cuales son los delitos graves, y quizás son estos por los que puede ser procesado penalmente el Presidente de la República durante su encargo. La precisión resulta aconsejable de la misma forma que constituciones anteriores lo han hecho.

Así, por ejemplo, la Constitución de 1824 establecía que el Presidente de la República podía ser responsable por los delitos de traición a la patria contra la

---

<sup>168</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 74 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 221-223.

independencia nacional o la forma de gobierno establecida, cohecho o soborno y por actos dirigidos a impedir las elecciones.

En la Constitución de 1857 además de la traición a la patria y delitos graves de orden común agregados estaba la violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

El actual artículo 108 Constitucional no consagra la impunidad del Presidente de la República; solamente establece la inmunidad temporal del mismo para proteger la buena marcha de sus funciones. El artículo 109 Constitucional señala que la responsabilidad de los servidores públicos por la comisión de delitos debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común. Especialmente se sanciona el enriquecimiento ilícito.

El artículo 111 Constitucional protege la función constitucional desempeñada por los servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones *temerarias*. *Se trata de impedir que las funciones públicas importantes dejen de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a dicha función de algún servidor público que debe desempeñarla.* Esta inmunidad procesal tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir impunidad a quién los disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un determinado servidor público sin el consentimiento de la Cámara de Diputados. Se estima conveniente para evitar los abusos que tal inmunidad pueda propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos en los casos de delitos flagrantes.

El artículo 112 constitucional establece que no se requiere la declaración de procedencia cuando los servidores públicos se encuentren separados de su cargo (ya sea por licencia, renuncia, suspensión, destitución o expiración de dicho cargo). Lo que en realidad se protege es la función y no el funcionario. La inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inminente a determinado cargo o función pública.

---

Por último en el artículo 114 constitucional se prevén las características de la prescripción para el caso de las responsabilidades de los servidores públicos. En el caso de la responsabilidad penal la prescripción opera según lo previsto en la legislación penal y no corre en tanto el servidor público desempeña la función pública; por que una vez que ha dejado de ocupar el cargo el Ministerio Público contará por lo menos con tres años para ejercer la acción penal correspondiente

Entre las cosas que no quedan claras en la regulación constitucional de la declaración de procedencia, es decir, del procedimiento constitucional que debe seguirse a determinados servidores públicos para ser desaforados y enfrentar la justicia penal por los delitos que se les imputan; es la falta de precisión respecto a qué deben ser considerados cometidos por el titular de la institución presidencial.

### **3.5. ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

En este apartado analizaremos los actos realizados por el Poder Legislativo que no crean situaciones generales, es decir, actos particulares. En cada uno de ellos se establecerán primeramente el o los artículos constitucionales relacionados con el acto del cual se va a hablar.

#### **A) LAS COMPARENCIAS.**

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así

---

<sup>169</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús. Los Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 Constitucionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 177-180, 185, 200-206, 211-214 y 219-221.

---

como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Jorge Carpizo refiere que en éste artículo 93 hay un esfuerzo por fortalecer al Poder Legislativo en sus funciones de supervisión respecto al Poder Ejecutivo. Es un esfuerzo por fortalecer en nuestro régimen democrático el equilibrio entre los poderes.

Aun así, las comparecencias tienen sus antecedentes en las constituciones de 1824, 1836 y 1857. Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo, mediante la comparecencia informan de la situación que guarda su respectiva dependencia a través de una memoria y cuya información más importante sintetiza el Presidente de la República en su informe anual al H. Congreso de la Unión.

Queda claro que el Congreso de la Unión tiene facultades para solicitar la comparecencia de altos funcionarios de la Administración Pública Federal cuando discutan un asunto de su competencia. La costumbre constitucional en nuestro país en el siglo XX consistió, como regla general, que el Congreso de la Unión no citaba a los Secretarios de Estado. Esta costumbre se rompió durante la presidencia de Luis Echeverría en los años setenta. A partir de ahí, el Congreso de la Unión empezó a citar a los Secretarios para que informaran y fueran cuestionados sobre los proyectos de ley que se encontraban dentro del ámbito de su competencia y que habían sido enviados por el Ejecutivo Federal.

Actualmente el Congreso cita con mayor frecuencia a los funcionarios señalados en el artículo 93, incluso cuando existe algún aspecto que les interesa o preocupa especialmente. Además, estas comparecencias son cubiertas profusamente por los medios de comunicación masiva, lo que permite a la sociedad estar mejor informada. A un funcionario compareciente que no le vaya bien puede debilitarse políticamente.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. El Artículo 93 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 360-364.

Valadés comenta que en razón del artículo 93 constitucional, el Congreso de la Unión puede solicitar la comparecencia de ciertos funcionarios. La convocatoria a comparecer dirigida a los Secretarios de Despacho es en realidad un emplazamiento al Presidente puesto que de este dependen aquellos.<sup>171</sup>

En la actualidad las comparecencias constituyen un mecanismo de control constitucional muy importante a través del cual el Poder Legislativo puede allegarse de información básica que sirva para el mejor desempeño de sus funciones y con ello verificar las políticas seguidas por Ejecutivo en el cumplimiento de las leyes que expidió. Resulta importante que en el actual formato de comparecencia se establezcan los instrumentos necesarios que garanticen el intercambio de opiniones, posiciones e información entre el Poder Ejecutivo y Legislativo; con objeto de una mayor coordinación en la toma y ejecución de las decisiones fundamentales nacionales.

## **B) LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.**

Artículo 93. “.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

Carpizo explica que en Diciembre de 1977, como parte de la reforma política de ese año se adicionó al artículo 93 constitucional un párrafo que le da facultad al Congreso de la Unión para investigar organismos del sector paraestatal, con objeto de vigilar sus actividades coadyuvando a la vez, en labores de supervisión y control del Ejecutivo sobre esas corporaciones públicas. Los resultados de esa investigación se hacen del conocimiento del Presidente de la República. No se trata de un voto de censura para los funcionarios de los órganos

<sup>171</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 380-382.



mencionados, puesto que estos son responsables políticamente ante el Presidente de la República. Por el contrario, éste artículo constituye un mecanismo de colaboración entre poderes, es un mecanismo que nuestra Constitución otorga al Poder Legislativo para supervisar y controlar al Poder Ejecutivo y lograr así el equilibrio de los poderes en beneficio de la dignidad, libertad y seguridad de la persona humana.<sup>172</sup>

Valadés nos dice en relación con las comisiones de investigación que sólo operan en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Esto se explica en virtud de la proliferación de empresas públicas, especialmente durante la década de los años setenta. Estas facultades de investigación se han reducido en la misma proporción que lo ha hecho la Administración Pública. La transferencia de organismos y empresas públicas al sector privado de la economía han reducido el campo de actuación del Congreso. Las comisiones carecen de facultades para requerir la presencia de particulares y para investigar asuntos ajenos a la actividad estatal. Es una limitación que favorece el desarrollo de áreas ajenas al control, en perjuicio de los intereses colectivos.<sup>173</sup>

Para Mora, las funciones de control de las comisiones de investigación han sido deficientes en virtud de una tergiversada interpretación del artículo 93 constitucional, una deficiente y escasa regulación en la materia, pésima regulación procedimental e inexistencia de una cultura de exigencia de responsabilidades.<sup>174</sup>

Las comisiones de investigación como acertadamente lo dice Carpizo son un mecanismo del Congreso de la Unión para controlar al Poder Ejecutivo. Lamentable resulta su actividad en virtud de que sólo se investigan actos de la Administración Pública Paraestatal. Por otra parte es necesario replantear su uso ante la reducción de las empresas públicas y su incorporación al sector privado.

<sup>172</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. El Artículo 93 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 362 y 363.

<sup>173</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 380-384.

<sup>174</sup> Cfr. Mora Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. pp. 269-272.

Por otra parte los resultados de la investigación al ser turnados al Poder Ejecutivo lo hacen un instrumento de control limitado e insuficiente.

### **C) LA RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS.**

Artículo 76. "Son facultades exclusivas del Senado: ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso...

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

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

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

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga”; y...

Artículo 99. “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación...

IX. Las demás que señale la ley...

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento”.

Hernández explica que el artículo 76 fracción II, V, VIII Y IX otorga facultades al Senado en materia administrativa y política relacionadas con el nombramiento, ratificación o remoción de funcionarios. Antes de 1994, básicamente los funcionarios que se encontraban sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores del nombramiento que de ellos hubiese hecho el Presidente de la República eran: Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Con las reformas del 31 de Diciembre de 1994 esta situación sigue igual, pero ahora se dispone que también será sujeto de ratificación el nombramiento del Procurador General de la República.

Otro cambio de las reformas mencionadas es que ahora éste artículo ya no alude a la aprobación o desaprobación de los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que realiza el Presidente de la República, sino que, en esencia, será la Cámara de Senadores la que los designe

---

de una terna que el mismo titular del Ejecutivo le someta. Además, mantiene la facultad para otorgar o negar licencias o renunciaciones de los Ministros de la Corte. Mantiene la facultad para nombrar o remover al Jefe del Distrito Federal en los casos previstos por la propia Constitución. Dentro de nuestro sistema presidencial, la ratificación que han hecho los Senadores ha sido la mayor de las veces automática y mecánica. En el caso en el que se declaren desaparecidos los poderes de un Estado, el nombramiento del Senado, a propuesta interna del Presidente de la República.<sup>175</sup>

El mismo autor en comentario explica que el artículo 78 fracción V, VI y VII otorga facultades a la Comisión Permanente para que en el caso de que la Cámara de Senadores se encuentre en receso apruebe sobre los nombramientos mencionados.<sup>176</sup>

Orozco Henríquez menciona que el artículo 99 constitucional regula en una de sus partes la integración de los miembros del Tribunal Electoral de la Federación, en el cual los Magistrados que integran la Sala Superior y las Salas Regionales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Diferente era, en 1987 en donde los distintos partidos políticos, o bien, en 1990, donde el Ejecutivo Federal propusieron a la Cámara de Diputados la elección de los Magistrados del Tribunal Electoral.<sup>177</sup>

Valadés explica que el control del Congreso respecto a ciertos nombramientos hechos por el Presidente de la República tiene sus antecedentes en la Constitución de 1824. Es una forma de control que no ha recibido la atención debida.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 76 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 234-244.

<sup>176</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 78 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 252-262.

<sup>177</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús. El Artículo 99 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 57-59.

<sup>178</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 393-394.

Este control permite al Congreso la posibilidad de dar una especie de visto bueno sobre ciertos nombramientos importantes efectuados por el Ejecutivo. El problema radica en que la Constitución es omisa respecto al supuesto caso de que el Congreso, particularmente es Senado no ratifique los nombramientos que le son sometidos para su consideración. Tal vez los tiempos actuales requieran la ratificación por parte del Senado del nombramiento de importantes Secretarios de Estado; principalmente Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores.

Llama la atención que el Presidente de la República pueda remover libremente a importantes funcionarios aun y cuando hayan sido ratificados por el Senado. Esto es propio de un sistema presidencial en donde el titular del Poder Ejecutivo en su carácter de Jefe de Gobierno tiene derecho a designar y remover a sus principales colaboradores. Sin embargo, la Ley de la Administración Pública Federal no considera a la Procuraduría General de la República como parte de la Administración Pública y aun así el Presidente designa con ratificación del Senado a su titular y lo remueve libremente. En tal virtud deben de precisarse los preceptos que regulan la estructura y funcionamiento de la institución encargada de la procuración de justicia.

Finalmente se observa una colaboración entre los poderes respecto a importantes funcionarios o servidores que para el ejercicio de su encargo no requieren del voto popular.

#### **D) EL NOMBRAMIENTO DE GOBERNADOR PROVISIONAL EN EL CASO DE DESAPARICIÓN DE PODERES.**

Artículo 76. "Son facultades exclusivas del Senado: ...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador Provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a

las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso...”.

María del Pilar Hernández explica que la fracción V del artículo 76 constitucional otorga facultades al Senado para nombrar Gobernador Provisional en el caso de que se hayan declarado desaparecidos todos los poderes constitucionales de un Estado, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. Esta disposición tiene su antecedente inmediato en las reformas constitucionales de 1874 y más aun en la época en la que la intervención federal era un mecanismo para preservar la paz social y el orden público.<sup>179</sup>

Para Valadés este instrumento de control concierne esencialmente a las relaciones de los órganos federales con los locales. Desde luego, implica una relación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero cuyos actos no se traducen en actos de control. La composición plural actual del Senado es obstáculo para que las propuestas presidenciales sean secundadas como antaño constituyendo un control político de un órgano del Congreso con relación a las decisiones presidenciales. A pesar de su desuso, la posibilidad subsiste.<sup>180</sup>

Este mecanismo de control permite que el Presidente de la República no designe a cualquier persona como Gobernador Provisional de un Estado en el caso de que a este último se le hayan declarado desaparecidos todos los poderes constitucionales.

## **E) LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.**

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

<sup>179</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 76 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, pp. 234-237.

<sup>180</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder, pp. 397-398.

XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales...”

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

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”,...

Artículo 79. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición,

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuará visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales y fincará directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

---

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones...”.

Para Hernández la fracción XXIV del artículo 73 constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión en materia organizativa de la entidad superior de fiscalización y de gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y los Entes Públicos Federales. Anteriormente este artículo consignaba la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. A partir de 1999, el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir la Ley de Organización de la Entidad de Fiscalización de la Federación, entidad con autonomía técnica y de gestión, que se caracteriza por el secreto o reserva en sus acciones. Además se faculta al Congreso para expedir leyes relativas a la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión, así como de los entes públicos y organismos autónomos.

Estos últimos, también deben sujetarse a la fiscalización de los ingresos y egresos, manejo, custodia, aplicación de fondos y recursos federales así como del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. La ley de la materia es en la cual se deben regular los informes que arrojen la revisión de la cuenta pública, la investigación de los actos u omisiones que en materia de finanzas públicas se manejen, así como la práctica de visitas domiciliarias.

Con el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 se propone la corresponsabilidad entre los Poderes Legislativos y Ejecutivo en materia de transparencia en el ejercicio de la función pública, rendición de cuentas y uso honesto y eficiente de los recursos públicos. Con las reformas constitucionales de 1999 cambia el esquema de fiscalización y revisión del presupuesto federal y de la gestión financiera ligada a su ejercicio. La entidad de fiscalización superior se mantiene en el ámbito de la Cámara de Diputados, sólo que ha diferencia de la Contaduría de Hacienda, goza de autonomía de gestión. De esta forma en 1999 se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación cuya entidad fiscalizadora superior se denomina “Auditoría Superior de la Federación”.

El artículo 74 fracción IV otorga facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para analizar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y

revisar la cuenta pública, es decir, son facultades de tipo Administrativo-Financieras. La revisión de la cuenta pública consiste en conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas<sup>181</sup>.

Para Mijangos Borja después de casi cuatro años de divergencias entre los principales partidos políticos del país, en 1999, se organiza de mejor forma la revisión de la cuenta pública y su fiscalización, la determinación de indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados al Estado en su Hacienda Pública Federal. La Contaduría Mayor de Hacienda se convirtió en la Auditoría Superior de la Federación a partir del primero de Enero de 2000. Esta Contaduría existió desde 1824 y actualmente parece ser una institución superada por otros órganos con funciones más globales.

El tipo de control que practica la Auditoría Superior de la Federación es externo, técnico o jurisdiccional. Es un control a posteriori. Se controla la legalidad, la gestión administrativa, el aspecto contable, la oportunidad del gasto de los recursos públicos. La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía orgánica, técnica o de gestión, jurídica y presupuestaria. Cuenta con un titular único, designado por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes presentes; y con posibilidad de ser removido por el mismo órgano y votación.<sup>182</sup>

Desde nuestra perspectiva no puede considerarse a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano constitucional autónomo a pesar de su autonomía técnica y de gestión. Lo anterior en virtud de que el artículo 74 constitucional lo considera parte de la propia Cámara de Diputados además de lo expresado en el título cuarto de la Constitución, puede remover por diversas causas a su titular. Resaltan de este organismo sus amplias facultades en materia de fiscalización de todas las actividades relacionadas con los recursos públicos

---

<sup>181</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 74 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 195-198, y 208-221.

<sup>182</sup> Cfr. Mijangos Borja, María de la Luz. El Artículo 79 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 264-278.

federales independientemente de la naturaleza de los órganos públicos que lo manejan. En los tiempos actuales se espera mucho de esta institución.

## **F) LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

Artículo 84. "En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente Interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente Interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que este, a su vez, designe al Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente Sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente Sustituto".

Artículo 85. "Si al comenzar un período constitucional no se presentase el *Presidente Electo*, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente Interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de Provisional, el que

---

designa la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que este resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente Interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior”.

Manuel González Oropeza explica varios aspectos importantes sobre el tema, particularmente nos dice que la sustitución del Presidente de la República ha sido una preocupación constante en las constituciones mexicanas, pues siendo la titularidad del Ejecutivo una sola persona, al estar ausente habría una carencia de poder. La vicepresidencia fue una primera opción, que adoptó, la Constitución de 1824, sin embargo, esa institución provocó luchas armadas e inestabilidad política en el país. En 1836 se eliminó la figura del vicepresidente y se creó el Presidente Interino. Las Bases Orgánicas diferenciaron por primera vez, las ausencias transitorias, y las permanentes. En el primer supuesto, el Presidente del Consejo del Gobierno haría la sustitución y en el segundo caso el Senado designaría sustituto en el Acta de Reforma de 1847 el interino sería nombrado por la Cámara de Diputados.

En 1857 se confirmó la supresión de la vicepresidencia y del Senado. Se decidió que fuera el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quién sustituyera al Presidente de manera temporal o permanente. Posteriormente Porfirio Díaz con el apoyo de Ignacio L. Vallarta cambió las cosas. De tal forma en 1882 se encargó la sustitución del Presidente a quién presidiera el Senado, a su vicepresidente o, en su defecto, al Presidente de la Comisión Permanente. Posteriormente se designó sustituto temporal del Presidente al Secretario de Relaciones Exteriores o al de Gobernación hasta en tanto el Congreso designaba

---

al definitivo. Con la renuncia de Díaz el sustituto fue el Secretario de Relaciones Exteriores.

En 1917 se confirmó al Congreso de la Unión la facultad de nombrar al sustituto o interino. Hay que acotar que los plazos para decidir el nombramiento de un Presidente interino y otro sustituto están desfasados, pues se estructuran cuando el período era de cuatro años, en la primera mitad de dos años, se nombraría al interino, y en la segunda mitad se designaría al sustituto. Cuando en período se incrementó a seis años no se siguió el criterio de la mitad.<sup>183</sup>

Sánchez nos habla con mayor precisión acerca de los antecedentes del artículo 85 constitucional respecto a la falta de presentación del Presidente Electo, el día que debe tomar posesión de su cargo, se encuentran en los textos constitucionales desde 1824. En la Constitución de ese año se preveía que de darse el supuesto en comento, la Cámara de Diputados, votando por Estados, designaría interinamente un Presidente. Las Leyes Constitucionales de 1836 establecían que en ausencia del Presidente electo, el Congreso, atendida la distancia, le prefijaría el día en que debía presentarse a asumir el cargo. En las Bases Orgánicas de 1843 se indicaba que las faltas temporales del Presidente serían suplidas por el Presidente del Consejo, pero si la ausencia pasare de 15 días, el Senado nombraría un Presidente Interino.

La Constitución de 1857 determinaba que si el Ejecutivo Federal no asumía el cargo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia se encargaría del Ejecutivo. Con las reformas de 1882, quien ocuparía el cargo sería el Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente. En 1896 dicha posibilidad dejaba el Poder Ejecutivo en manos del Secretario de Relaciones Exteriores o en su defecto del Secretario de Gobernación. Incluso, se permitió que el Presidente de la República designara sucesor. Lo anterior, en virtud de la gran influencia política que en esa época tenía Porfirio Díaz. Si el Ejecutivo no tomaba posesión, el Congreso podía nombrar un Presidente Interino, hasta que el

---

<sup>183</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel. Los Artículos 83 y 84 Constitucionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 308-314.

Presidente electo pudiera tomar posesión. En 1904 se retoma la figura del vicepresidente, quien podía sustituir al Presidente de la República

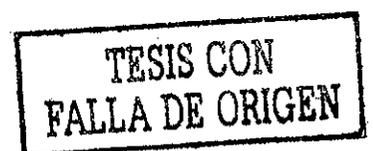
El sistema actual se basa en lo establecido por la Constitución de 1917. Es el artículo 85 constitucional el que determina la manera de proceder para el caso de que al comenzar el período presidencial de seis años del Presidente de la República, el que hubiera resultado electo no se presentare, o bien, la elección no estuviere hecha o declarada el 1° de diciembre, así como la manera de suplir las faltas temporales del Presidente. Si el Presidente electo se encuentra imposibilitado por alguna razón para asumir el cargo, sea porque no se encuentre en el lugar o porque se halle impedido en virtud de alguna enfermedad u otra causa para encargarse de la Presidencia de la República, el Congreso designara al respectivo interino o en su caso, la Comisión Permanente en los términos del artículo 84 constitucional. El Presidente en funciones no puede extender su mandato de ninguna manera y el Presidente Interino designado tiene la obligación de convocar a elecciones.

En nuestra historia constitucional, sólo se ha dado un caso en el que el Presidente electo no podía asumir el cargo, en virtud de haber fallecido. Esto ocurrió con la muerte del Presidente electo Álvaro Obregón, y el Congreso procedió, como lo decía la Constitución de 1917, a nombrar un Presidente Provisional mismo que convocaría a elecciones.<sup>184</sup>

Este control constitucional permite que el Congreso de la Unión nombre al Presidente de la República en determinados supuestos. Lo anterior es correcto en virtud de que el Presidente designado es producto de una mayoría calificada de los miembros que representan a la nación y que en los tiempos actuales a no haber mayorías absolutas forzosamente obliga al acuerdo y consenso.

### **G) LAS LICENCIAS Y RENUNCIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

<sup>184</sup> Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo. El Artículo 85 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 315-320.



---

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

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

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

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

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

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta..."

Artículo 86. "El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia".

Las fracciones XXVI y XXVII establecen como facultades del Congreso de la Unión conceder licencias al Presidente de la República, constituirse en Colegio Electoral y designar Presidente sustituto, interino o provisional así como para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

Hernández refiere en su análisis del artículo 78 de la Constitución que, hay quienes piensan que la Comisión Permanente rompe con el principio de la división de poderes, debido a la preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. Lo cierto es que olvidan que la Comisión surge como un mecanismo de equilibrio entre los órganos constitucionales dado que facilita la celeridad con que deben tomarse ciertas decisiones cuando el Congreso de la Unión no se encuentra en sesiones ordinariamente como lo es el caso de nombramiento de Presidente Provisional, o por el hecho del tiempo que implicaría un llamado a

---

sesiones extraordinarias. La Constitución y Ley Orgánica y el Reglamento interior del Congreso son los ordenamientos que determinan el funcionamiento de la Comisión Permanente.

En la ley antes mencionada y particularmente en su artículo 125 se determina que en los recesos de las Cámaras, compete a la Comisión Permanente el designar al Presidente Provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República; resolviendo en la misma sesión convocar al Congreso General a un período extraordinario de sesiones, para el efecto de que el designe Presidente Interino o Sustituto.

En el artículo 126 de la misma ley se prescribe que si el Congreso se encuentra sesionando en un período extraordinario, y se suscita la falta temporal o absoluta del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el órgano Legislativo se encuentre en aptitud de efectuar el nombramiento conducente. Del estudio de las facultades asignadas a la Comisión Permanente, no se puede considerar que ejerza funciones de control sobre la actividad del Poder Ejecutivo. Sus funciones más bien tiene que ver con la prontitud en el despacho de asuntos importantes durante los recesos de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Por lo que hace a la fracción VI del artículo 78 constitucional, la Comisión Permanente puede conceder licencia al Presidente hasta por treinta días y nombrar el interino que supla esa falta; si el plazo de licencia excede de treinta días, deberá convocar a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y designación, en su caso, del Presidente interino<sup>185</sup>.

Eduardo Andrade Sánchez comenta que el artículo 86 constitucional prevé la posibilidad de la renuncia del Presidente de la República en funciones, señalando que el cargo referido sólo es renunciable por causas graves, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presenta la renuncia. Para que se dé el supuesto de la renuncia presidencial, se presupone la existencia de un crisis política que coloca al titular del Poder Ejecutivo en la necesidad de

---

<sup>185</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 252-262.

---

separarse de su alto cargo. Otra causa puede ser los problemas de salud graves del Presidente de la República. Al momento de calificar la gravedad de la causa que origina la renuncia, el Congreso debe analizar cuidadosamente las circunstancias específicas que rodean la presentación de la misma.

Históricamente, encontramos que la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión aceptó la renuncia del Presidente Francisco I. Madero en condiciones críticas derivadas del poder de facto del que disponía Victoriano Huerta. Debe aclararse que esta renuncia se presentó ante la Cámara de Diputados porque el texto constitucional de esa época así lo establecía. La renuncia presentada por el Presidente Madero no contenía los motivos que originaron su proceder.

Otra renuncia presidencial fue la presentada por Pascual Ortiz Rubio en 1932, debido a la fuertes diferencias políticas que se presentaban en el seno del grupo gobernante. En esta última renuncia, el Congreso sí calificó la gravedad de la renuncia consistente en la falta de unidad de acción entre el gobierno, la carencia de comprensión entre los órganos representativos de las fuerzas políticas del país, y la Presidencia a su cargo. Posteriormente, el Congreso informó al general Calles de la aceptación de la renuncia presidencial. La aceptación de la renuncia del Presidente de la República puede ser resuelta mediante el quórum normal formado por más de la mitad de los congresistas y no por un quórum calificado como el que se solicita para el caso de la designación de Presidente Interino o Sustituto.<sup>186</sup>

Cárdenas comenta que la renuncia del Ejecutivo Federal es un hecho grave que afecta a la sociedad y a las fuerzas políticas y que por ello debe exigirse una mayoría calificada derivado de la negociación y el consenso.<sup>187</sup>

En materia de licencias y renunciaciones presidenciales es el Congreso de la Unión el órgano facultado para verificar las causas, circunstancias y motivos que las originan. La Constitución solamente prevé causas graves para el caso de la

---

<sup>186</sup> Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo. El Artículo 85 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 321-324.

renuncia presidencial sin explicar que se entienden como tales. No regula el caso de la no aceptación de la renuncia. Después de todo nadie puede ser obligado a ejercer cualquier empleo público por muy importante que sea. En tales casos y como acertadamente lo comenta Cárdenas la solución requiere de negociación y consenso calificado.

#### **H) EL PERMISO PARA AUSENTARSE DEL TERRITORIO NACIONAL AL PODER EJECUTIVO.**

Artículo 88. "El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso".

González Oropeza comenta que esta disposición tiene su razón de ser en base a las implicaciones del cargo presidencial, se requiere garantizar la atención y presencias constantes en los asuntos de su incumbencia. Más aún, cuando la titularidad es única e individualizada y nadie puede, por delegación, ejercer sus funciones.

La Constitución de 1824 prohibió la salida del Presidente de la República y hasta 1917 se permitió la salida con permiso del Congreso de la Unión. En 1996 se permitió que la Comisión Permanente otorgara el permiso de salida respectivo. En este caso no se trata de una licencia, pues aunque se ausenta del territorio nacional, no es técnicamente una falta, sino que el Presidente de la República sale del país con su investidura y por tanto no deja de ejercer el cargo. No se trata de una autorización sino de un permiso y por ello no hay necesidad de nombrar a un Presidente Interino.

A partir de Adolfo López Mateos la presencia de los presidentes en el extranjero es más frecuente, aunque los medios de comunicación hagan en el futuro innecesario la presencia física del Ejecutivo. Durante casi todo el siglo XX, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional hizo que las solicitudes

---

<sup>187</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 137-138.

presentadas para ausentarse del territorio nacional nunca presentarían discusiones.

En la legislatura LVII (1997-2000) el tema del permiso se volvió controvertido. Para ese entonces se habían modificado el equilibrio de las fuerzas al interior de la Cámara de Diputados. Por primera vez en nuestra historia, el Presidente de la República tuvo que suspender una gira de trabajo por no contar con la autorización de la Cámara de Diputados para salir del país. Por ello en 1997 se aprobó un punto de acuerdo para que la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, fijara elementos mínimos que debían de cumplirse para que el Congreso, previa discusión y análisis, pudiera autorizar los permisos de viaje al extranjero solicitados por el Presidente de la República.

En 1998 se aprobaron los siguientes criterios de autorización: que la Comisión de Relaciones Exteriores debía emitir un dictamen por cada ausencia del Presidente; que para elaborar dicho dictamen, la Comisión solicitaría al Ejecutivo enviar documentación sobre el viaje en forma anticipada y oportuna; que para el análisis de la solicitud de permiso, la Comisión debía tomar en cuenta la urgencia del viaje y las circunstancias previsibles internas del país y que el titular del Ejecutivo, una vez finalizado el viaje, debería de enviar a la Comisión de Relaciones Exteriores, el informe de los resultados obtenidos durante el mismo.

En 1999, el Presidente solicitó permiso para ausentarse del territorio nacional del 8 al 10 de diciembre de ese año en visita oficial a los Estados Unidos de Norteamérica. No hubo acuerdo entre los grupos parlamentarios, la discusión se pospuso y el Presidente por ello, suspendió el compromiso y retiró la solicitud presentada. Lo anterior refleja la importancia de este artículo como mecanismo de control sobre el Ejecutivo. Este artículo le recuerda al Presidente que el Poder Legislativo ha dejado de estar supeditado al Ejecutivo.<sup>188</sup>

Para Valadés, la facultad del Congreso para conceder permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional no tiene actualmente gran significación como forma de control. En la Constitución de 1857

---

<sup>188</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel. El Artículo 88 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 331-334.

---

el Presidente de la República requería de permiso incluso para ausentarse de la capital del país. Esta medida se explicaba para evitar que los Presidentes encabezaran operaciones militares, con el posible perjuicio de los intereses nacionales. Ese había sido el caso cuando López de Santa Anna cayó prisionero por los norteamericanos en Texas, y aceptó condiciones ruinosas para el país.<sup>189</sup>

No estamos de acuerdo con Valadés en el sentido de que el otorgamiento por parte del Congreso para ausentarse de territorio nacional al Presidente de la República no tiene importancia como mecanismo de control. Lo anterior en virtud de que por una parte el Congreso requiere saber para qué sale el Presidente de la República al exterior y por otra parte para obligarlo de una u otra forma con su presencia al cumplimiento de sus obligaciones independientemente de lo avanzados que estén los medios de comunicación a través de los cuales puedan girar instrucciones.

En el mes de abril del año 2002, el Congreso de la Unión negó al Presidente Vicente Fox la salida del país. El Presidente de la República recriminó al Poder Legislativo su decisión en virtud de que según en el viaje pretendido se planeaban concretar beneficios para el país de diferente naturaleza. Lo cierto es que debe el Ejecutivo Federal justificar de manera previa y suficiente su salida del país. Desde nuestra óptica, que si fue mala o buena la negativa legislativa al Presidente de la República en las relaciones de poder no es tan trascendente como lo es el hecho de la carencia de mecanismos de diálogo y entendimiento entre los dos poderes. El diseño constitucional no posibilita un mecanismo que impida una lucha sin sentido y un clima de ingobernabilidad. No se trata como antaño de modificar la Constitución sino de respetarla. De lo que se trata es de crear mecanismos que coayuben a su cumplimiento.

## **I) EL CONTROL SOBRE LAS DIVERSAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

---

<sup>189</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder, pp. 403.

---

Artículo 3º “..

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”...

Artículo 26”...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

Artículo 76. “Son facultades exclusivas del Senado:

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

Artículo 134. “Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas

---

administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”.

De la lectura del artículo tercero constitucional se deducen las amplias facultades que tiene el Congreso para legislar en materia de educación pública, asignación de recursos para garantizar la prestación de este servicio público así como para sancionar a todo funcionario que no cumpla con las disposiciones relativas a la educación pública.

Melgar comenta que conforme a este artículo, el Ejecutivo Federal es el que determina los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal pudiendo o no escuchar la opinión de los gobiernos de las Entidades Federativas y de los diversos sectores sociales. El artículo tercero constitucional ratifica la enorme importancia que para el futuro del país tiene la educación pública.<sup>190</sup> De ahí que la política educativa siempre será revisada por el Poder Legislativo.

---

<sup>190</sup> Cfr. Melgar Adalid, Mario. El Artículo 3 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 34-35.

---

De la Madrid explica que el artículo 26 constitucional prescribe que la ley (emanada por el Congreso) facultará al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, implementación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Además la ley faculta al Presidente de la República para coordinar mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas y los particulares, las acciones para su elaboración y ejecución. Es un mecanismo de control la remisión que hace el Poder Ejecutivo del plan nacional de desarrollo al Poder Legislativo para su examen y opinión. El Poder Legislativo puede formular observaciones pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

La Ley de Planeación obliga al Ejecutivo para que durante su informe anual al Congreso haga mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales.; el Presidente de la República al presentar las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales y el plan nacional de desarrollo. Es decir, se establecen las relaciones de cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Sistema de Planeación Democrática. En el ejercicio de sus facultades el Congreso de la Unión influye en la configuración política de la planeación del desarrollo.<sup>191</sup>

En cuanto a las políticas internacionales Hernández comenta que la fracción I del artículo 76 constitucional faculta a la Cámara de Senadores para analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República, con base a los informes que le presente él y su Secretario de Despacho respectivo. Esta facultad revisora de la política exterior del Presidente de la República por parte del Senado tuvo su origen en las reformas constitucionales de fecha 6 de

---

<sup>191</sup> Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel. El Artículo 26 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 363-368.

diciembre de 1977. Este control es limitado en el sentido de que no se establecen las consecuencias del análisis realizado por el Senado. Una limitación a la política exterior que el Ejecutivo realiza deriva de la observancia a los principios siguientes: autodeterminación de los pueblos, la no-intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>192</sup>

En el artículo 134 constitucional se regulan las compras gubernamentales y la obra pública controlándose el Ejecutivo al respecto cuando se estudie y revise la cuenta pública.

Todas las políticas implementadas por el Poder Ejecutivo como órgano encargado de la aplicación de las leyes deben estar sujetas al control de los órganos que las emite. Políticas tales como la educativa, exterior, de adquisiciones, económicas, de salud, de seguridad, entre otras; por su enorme importancia requieren revisarse mediante los diversos instrumentos que para tales efectos señala la Constitución.

#### **J) LA DESIGNACIÓN DE MIEMBROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

Artículo 76. "Son facultades exclusivas del Senado: ...

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario...".

<sup>192</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 76 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 239-240.

Hernández explica que en el artículo 76 fracción VIII de la Constitución, se faculta a la Cámara de Senadores para que nombre de entre la terna propuesta por el Presidente de la República a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, otorga o niega su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario. Antes de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 el Presidente de la República nombraba directamente a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores aprobaba o no.<sup>193</sup>

Las reformas de 1994 garantizan de múltiples formas la independencia del Poder Judicial de la Federación una de ellas consiste en la colaboración que para el caso de sus miembros se requiere en su nombramiento. A partir de esas reformas la Cámara de Senadores junto al Poder Ejecutivo designan los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

### **3.6. ACTOS DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

En este apartado se estudiarán los actos coincidentes formal y materialmente administrativos más importantes de nuestro sistema jurídico para efecto del control político. Primeramente se mencionarán el o los artículos constitucionales que los establecen y luego se pasará a su estudio.

#### **A) LA FACULTAD DE VETO.**

Artículo 70. "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se

<sup>193</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 76 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 241.

promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

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

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

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

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales;

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desecha, la cual lo tomará

otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones...

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

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”...

Para Pedroza De la Llave el artículo 70 constitucional establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir una ley cuya finalidad sea regularse a sí mismo. Esta ley no podrá ser vetada ni promulgada por el Presidente de la República. Dicha ley se denomina Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. La imposibilidad del veto presidencial a esta ley es producto de la reforma constitucional de 1977. Por otra parte, el Presidente de la República tiene la facultad de vetar las leyes del Congreso con fundamento en lo dispuesto por los incisos a y b del artículo 72 constitucional. Con el derecho de veto sobre las leyes, el Presidente de la República objeta total o parcialmente una ley o decreto, interrumpe y modifica el trámite ordinario del procedimiento Legislativo.

La finalidad del veto es la cooperación entre el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo, evitar la precipitación en el procedimiento legislativo, capacitar al Poder Ejecutivo para que se proteja contra la invasión y la imposición del Legislativo, así como aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en este procedimiento Legislativo parlamentario. El inciso “j” de este artículo 72 constitucional determina que el Poder Ejecutivo no puede hacer

observaciones a las resoluciones del Congreso General o de alguna de sus Cámaras cuando éstos ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; de igual manera, cuando se trate de la declaración de acusación emitida por la Cámara de Diputados, respecto de uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

De la misma forma, el artículo 67 constitucional impide que el Poder Ejecutivo pueda hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.<sup>194</sup>

Para Valadés, la institución del veto tiene sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812. La Constitución de 1824 siguió al modelo norteamericano de veto, planteando su superación por la votación de dos tercios de los miembros presentes, en ambas Cámaras. La Constitución de 1836 continuó lo establecido por la de 1824. La Constitución de 1843 preveía que antes de la interposición del veto, el gobierno escuchara al Consejo de Gobierno.

En 1857 se suprimió el derecho del Ejecutivo para vetar las leyes del Congreso. La Constitución de 1917 retomó el tema del veto y lo aprobó sin discutirlo. De esta forma, el Presidente de la República puede hacer observaciones a las leyes del Congreso. Se estableció la posibilidad de superar el veto presidencial por una votación calificada. Antes de 1997, la institución del veto presidencial no tuvo tanta importancia en virtud de que el partido político al que pertenecía el Presidente de la República contaba con la mayoría en el Congreso. Después de esa fecha, el veto bien podría ser utilizado y más aún con los cambios entre las relaciones entre los órganos de poder.<sup>195</sup>

Cárdenas comenta que el Ejecutivo mexicano es considerado en América Latina como uno de los Presidentes con mayores poderes de veto. Esta institución puede ser una arma política del Presidente para debilitar o negociar con el Poder Legislativo.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Cfr. Pedroza De la Llave, Susana Thalía. El Artículo 70 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 148-156 y 174-178.

<sup>195</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 370-375.

<sup>196</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 70-72.

El veto es un mecanismo de control del Poder Ejecutivo sobre los proyectos de ley. Además de la Ley Orgánica del Congreso, de las resoluciones del Congreso o de algunas de sus Cámaras en funciones de cuerpo electoral o de jurado, del decreto de convocatoria a sesiones expedido por la Comisión Permanente; consideramos que el Presidente de la República no puede vetar disposiciones dictadas por el Constituyente Permanente aunque no se explique el porque el Presidente de la República puede efectuar iniciativas de reformas constitucionales. Actualmente la institución del veto puede tener una gran importancia en nuestro sistema político en virtud de que el Presidente de la República no cuenta con la mayoría de su partido en el Congreso.

## **B) LA PUBLICACIÓN Y PROMULGACIÓN DE LEYES.**

Artículo 70. "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:  
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"...

La Ley del Diario Oficial de la Federación establece que el Diario Oficial de la Federación es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en

publicar en el territorio nacional las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, ordenes y demás actos expedidos por los poderes federales (artículo 2°). Es obligación del Presidente de la República publicar los anteriores ordenamientos (artículo 5°).

Pedroza De la Llave, explica que en el primer párrafo del artículo 70 constitucional se establecen las formalidades que deberán cumplirse para la validez de una ley o decreto; como lo es la obligación de comunicarlos al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Teóricamente por promulgación debe entenderse el acto por el cual el Presidente de la República certifica la autenticidad de la ley o decreto, de tal forma que nadie puede negar u objetar su existencia ni el haber cumplido con los requisitos para su formación. De esta forma, el Presidente de la República, sanciona el nuevo ordenamiento jurídico, otorga fuerza a éste para que se cumpla por la autoridad y los particulares y al mismo tiempo dispone de su publicación.

Por publicación debe entenderse el medio de que se vale el poder público para dar a conocer una ley o un decreto. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y que ambas voces se emplean como sinónimas.<sup>197</sup>

Emilio O. Rabasa comenta que en la fracción I del artículo 89 constitucional se establecen facultades para el Presidente de la República para la promulgación y ejecución de las leyes. Define a la promulgación como el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada.<sup>198</sup>

Promulgar una ley es el reconocimiento hecho por el Ejecutivo de que una ley ha sido aprobada.

Publicar una ley es dar a conocer dicha disposición a los gobernados y autoridad.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>197</sup> Cfr. Pedroza De la Llave, Susana Thalía. El Artículo 70 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 148-152.

<sup>198</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O. El Artículo 89 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y Concordada. p. 337.

Indebidamente la Constitución confunde los términos. Eso pasa por no definir que se entiende como tales actos aún y cuando la Corte diga que son lo mismo. Nosotros consideramos que la Constitución debe prever sanciones para el caso en que el Presidente de la República se niegue a promulgar y publicar las leyes que para tales efectos le remita el Congreso. La controversia constitucional puede usarse para remediar la omisión. Si no se publica, la ley aprobada no puede surtir sus efectos.

En nuestro sistema jurídico sucedió un caso en que el Presidente de la República incluso se han negado a publicar una ley y no fue objeto de sanción alguna. Esto en un esquema racional de división de poderes es inaceptable puesto que presupone los poderes de facto sobre los poderes de derecho.

### **C) FACULTADES SOBRE LOS PERÍODOS DE SESIONES.**

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

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

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias..."

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

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente..."

Para Hernández la única facultad autónoma de la Comisión Permanente consiste en convocar al Congreso o alguna de sus Cámaras a sesiones extraordinarias. La convocatoria puede por sí o a propuesta del Ejecutivo Federal.

Esta última posibilidad tiene sustento constitucional en la fracción XI del artículo 89 Constitucional.<sup>199</sup>

Valadés explica que antes de la reforma constitucional de 1923 el Presidente de la República podía convocar directamente a períodos extraordinarios de sesiones. A partir de esta reforma, la convocatoria correspondiente debe ser formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Es decisión de la Comisión Permanente convocar o no a un período extraordinario de sesiones del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras.<sup>200</sup>

Consideramos importante en los tiempos actuales que el Presidente de la República esté facultado para convocar a períodos extraordinarios de sesiones a través de la Comisión Permanente si la importancia del caso lo amerita.

#### **D) EL INFORME PRESIDENCIAL.**

Artículo 69." A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria".

Comenta Pedroza De la Llave que el artículo 69 constitucional refiere a la obligación del Presidente de la República de asistir al Congreso, reunido éste en sesión pública y conjunta el día de la apertura del primer período de sesiones ordinarias. En misma fecha además tiene que presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país.

El antecedente del artículo 69 constitucional actual lo encontramos en la Constitución de 1824. La Constitución de 1857 consignó la obligación del

---

<sup>199</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 79 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 259-260.

Presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones del Congreso y manifestar el estado que guarda el país de forma oral. Con la Constitución de 1917 se introdujo nuevamente el principio de que los informes del Presidente de la República ante el Congreso de la Unión serían por escrito. Es importante mencionar que la obligación del Presidente del Congreso de contestar el informe no está prevista en la Constitución, sino en el artículo 8° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De la misma forma, constitucionalmente no se establece la obligación del Presidente de la República de dar lectura al informe, pero esta ha sido una costumbre iniciada por Guadalupe Victoria, primer Presidente de la República. Así, el discurso del Presidente de la República no necesariamente debe ser el informe que ha presentado por escrito.

El Presidente mediante el informe presidencial debe poner de conocimiento del Congreso y con ello de los ciudadanos, sus actividades anuales, sirviendo el propio Congreso de la Unión como escenario de información y responsabilidad públicas. El informe no se trata de tan sólo de considerarlo como un acto informativo, sino, más bien, un medio de sujeto a análisis y crítica por parte de los legisladores, los medios de comunicación y los propios ciudadanos. Más que un mecanismo de control parlamentario es un mecanismo de control político. Por último, la finalidad del informe presidencial consiste en que el Congreso de la Unión compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo en sesiones posteriores a la presentación del informe.<sup>201</sup>

Para Valadés, el informe presidencial tiene sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812. El artículo 69 constitucional no obliga al Presidente de la República a que de lectura a su informe. Sin embargo, ante las expresiones constantes de los legisladores anualmente reiteradas, con motivo de los informes, denotan que es indispensable la adopción del mecanismo de la interpelación a efecto de facilitar la relación entre los poderes.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Cfr. Valadés, Diego. *El Control del Poder*. pp. 375-379.

<sup>201</sup> Cfr. Pedroza De la Llave, Susana Thalfá. El Artículo 69 Constitucional en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. pp.144-147.

<sup>202</sup> Cfr. Valadés, Diego. *El Control del Poder*. pp. 379-380.

La Constitución es omisa respecto a la sanción en que puede incurrir el Presidente de la República por no asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer período de sesiones del Congreso. La obligación de rendir el informe es derivada de la rendición de cuentas aún y cuando sus consecuencias sean difusas y no tan claras.

Estamos de acuerdo con Pedroza de la Llave en que el informe presidencial no debe ser un mero acto informativo sino un medio a partir del cual el Congreso pueda efectuar sus funciones de control y fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo. No estamos de acuerdo con Valadés en el sentido de adoptar un mecanismo de interpelación en el informe presidencial por que son un instrumento propio de un sistema parlamentario.

Por otra parte cada vez ha adquirido mayor trascendencia la contestación que el Presidente del Congreso hace al Informe o pronunciamiento político expresado verbalmente por el Ejecutivo Federal.

### **E) FACULTADES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY.**

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

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

XII. *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones,...*

XX. *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".*

Rabasa comenta que en la fracción I del artículo 89 constitucional se encuentra la facultad del Presidente de la República para ejecutar las leyes, o sea, *convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etc.* Para llevar a cabo esta labor se le atribuye la facultad

para expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo.<sup>203</sup>

Tena Ramírez deja en claro que la función presidencial de ejecutar las leyes consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, las leyes del Congreso.<sup>204</sup>

La facultad que tiene el Presidente de la República relacionada con el cumplimiento de la ley requiere no sólo de los instrumentos jurídicos suficientes para tales efectos. Es necesario que el Congreso lo dote de instrumentos materiales, económicos y humanos otorgados racionalmente y sin limitaciones excesivas.

#### **F) TOMA DE PROTESTA.**

Artículo 87. "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande".

Artículo 128. "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Mauricio Farah explica que la protesta que debe rendir el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, al tomar posesión de su cargo, es una declaración pública del más alto contenido cívico y solemne. Es un acto que representa un formalismo de legitimidad para marcar los inicios de la gestión presidencial acorde a lo dispuesto

<sup>203</sup> Cfr Rabasa, Emilio O. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 337.



---

por el texto constitucional. Es la manifestación pública del Presidente de la República de subordinarse a la ley fundamental y a las leyes que de ella emanen.

Con la protesta, se obliga el titular del Ejecutivo a guardar y hacer guardar la Constitución, se compromete a cumplirla y hacer cumplir ante el Poder Legislativo porque este encarna la representación nacional. La mayor parte de los tratadistas consideran a la protesta como un acto formal y declarativo. No es un requisito de validez para la posesión y desempeño del cargo electoral, sino una condición de formalidad para iniciarse en el mismo. De esta forma, no se trata de un acto constitutivo. La protesta tiene sus antecedentes en las constituciones de 1812 y 1824. Mezclados tenían argumentos de tipo religioso. El juramento como acto religioso dejó de tener valor desde que se decretó la separación entre la iglesia y el Estado.<sup>205</sup>

Fernández Ruiz comentando el artículo 128 constitucional nos dice que la protesta es la versión laica del juramento a que han obligado a los funcionarios públicos en nuestro país, los textos constitucionales desde 1814 y que la secularización del juramento religioso se da de forma definitiva con las reformas constitucionales de 1873. La protesta es el mecanismo de defensa de la propia Constitución. La obligación a los depositarios y agentes del poder público, consiste en comprometerse, mediante protesta expresa y formal, a cumplir y , en su caso, hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen, es un instrumento garante de la Constitución.<sup>206</sup>

Consideramos que la protesta que debe rendir el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión es un mecanismo de defensa constitucional y que corresponde al Poder Legislativo debe verificar en su aplicación.

---

<sup>204</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 464.

<sup>205</sup> Cfr. Farah Gebara, Mauricio. El Artículo 87 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y Concordada. pp. 325-329.

<sup>206</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. El Artículo 128 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y Concordada. pp. 80-88.

---

## **G) FACULTADES DE NOMBRAMIENTO.**

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes...

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República...

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté, en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente...

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado"...

Artículo 98. "Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

---

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si este las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años”.

Artículo 100. “El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. ...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República”...

Rabasa señala que en virtud del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República tiene facultades para efectuar determinados nombramientos importantes. Algunos de ellos lo hace libremente y otros con la aprobación de la Cámara de Senadores. Libremente señala a sus colaboradores inmediatos por ser el responsable de la política interna y externa, así como de la Administración Pública Federal. Con la aprobación del Senado nombra al Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos, Ministros y Cónsules Generales, Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y designa una terna para que de ella designe el Senado a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>207</sup>

Consideramos que las facultades de nombramiento que tiene el Presidente de la República en su carácter de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado son propias de un régimen presidencial como el nuestro. No por ello dejan de ser criticable las designaciones recientes hechas por el Presidente Vicente Fox dado que incluye

<sup>207</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O. El Artículo 89 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 338.

en su gabinete a personas sin experiencia en el sector público independientemente de sus brillantes trayectorias en el sector privado. No es posible que el Estado mexicano se maneje con criterios propios de la iniciativa privada. Lo cierto es que reflejan la influencia que tienen los poderes privados en la estructura del poder público.

#### **H) FACULTADES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR.**

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”...

Para Rabasa, en virtud de la tracción X del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República representa ante las demás naciones al Estado mexicano y dirige las relaciones internacionales. En este artículo producto de una reforma constitucional en 1988, se otorga expresamente al Ejecutivo Federal la dirección de la política exterior. La política exterior debe basarse en las posturas históricas que nuestro país ha tenido como norma. La autodeterminación de los pueblos, la no-intervención y la solución pacífica de las controversias fueron resultados directos de la independencia y del severo rechazo que nuestro país ha hecho a las intervenciones extranjeras. La igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y seguridad

internacionales son tesis que reiteradamente nuestro país ha expuesto en los foros internacionales.<sup>208</sup>

Para Valadés, las reformas a la fracción I del artículo 76 constitucional se recogió en letra constitucional una práctica hecha por el Congreso al realizar el análisis del informe presidencial. Con ello, parece que la reforma prohibió a la Cámara de Diputados analizar la política exterior del Estado Mexicano. En la tradición constitucional mexicana nunca se ha objetado la facultad presidencial para conducir las relaciones internacionales.<sup>209</sup>

Cárdenas explica que en materia de política exterior, el Ejecutivo Federal tiene real y formalmente amplias facultades. En la práctica no existe disposición alguna que le permita al Senado desaprobado la política exterior desarrollada por el Ejecutivo o que le permitan e indiquen a éste rutas diferentes de actuación, o fijen alguna responsabilidad política para que no continúe con políticas contrarias a los principios o intereses nacionales.<sup>210</sup>

Resulta atinado el criterio de Valadés en el sentido de la inobjetablez que como jefe de Estado tiene el Presidente de la República para conducir la política exterior. No es práctico que una representación colegiada se encargue de la política exterior. Sin embargo, para tales efectos el Poder ejecutivo debe ceñir su actuación a los principios que señala la constitución en materia de política internacional.

De ahí que resulten criticables las posiciones del canciller Jorge Castañeda derivadas de los ataques terroristas del pasado 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Manifestó la posibilidad de que nuestro país se sumara a las fuerzas internacionales para combatir el terrorismo y dejó entrever el apoyo con efectivos militares. Se olvidó el Secretario de Relaciones Exteriores que unos de los principios en materia internacional de nuestra historia son la solución pacífica de las controversias, el no uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la no-intervención. Lo curioso fue la reacción proveniente de las esferas no

---

<sup>208</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O. El Artículo 89 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 337.

<sup>209</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 396-397.

gubernamentales con mas fuerza incluso de la que se esperaba de otros órganos del poder público.

Esto refleja la falta de mecanismos sancionadores a la política exterior desarrollada por el Ejecutivo contrarias a los principios fundamentales de nuestra nación y la práctica recurrente de violar la Constitución por parte de los diversos titulares de la Administración Pública Centralizada sin posibilidad de control alguno.

### **I) FACULTADES EN MATERIA DE GUERRA.**

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

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

Para Rabasa es necesario que la seguridad de nuestro país sea garantizada por fuerzas armadas bajo un sólo mando, y éste la Constitución lo otorga al jefe del Estado mexicano. Él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar la defensa frente a cualquier agresión extranjera. Es por ello, dispone de las agrupaciones militares. En virtud de la fracción VIII del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República está facultado para solicitar que al Congreso de la Unión dicte una ley que lo faculte para declarar la guerra a países extranjeros.<sup>211</sup>

Cárdenas explica que no existe precisión constitucional para determinar el uso de las fuerzas armadas.<sup>212</sup>

Este es un mecanismo de control constitucional en virtud del cual el Presidente de la República puede declarar la guerra previa ley que emita el

---

<sup>210</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. p. 66.

<sup>211</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O. El Artículo 89 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 339.

<sup>212</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. p. 82.

Congreso. Para que se conceda al titular del Ejecutivo la posibilidad de declarar la guerra deberá mandar una iniciativa de ley al respecto en la que argumente debidamente las causas de un acto de gran envergadura para el país como lo es la declaración de guerra. De los datos que aporte el Presidente de la República se tomara la decisión respectiva. Este es un caso donde la colaboración entre los Poderes Federales y la unión entre ellos son benéficas para el país. Además las atribuciones del Presidente se deben a su doble aspecto de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado a la vez. Es él comandante supremo de las fuerzas armadas y por ende define las estrategias a seguir.

#### **J) FACULTADES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Artículo 90. "La Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

González Oropeza comenta que desde la vigencia de la Constitución de 1917 nuestro país ha contado con ocho leyes reglamentarias de la Administración Pública Federal, de las cuales dos han sido expedidas por el propio Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias para legislar; ello fue, en 1917 y 1934. De 1917 a 1982 se han incrementado el número de Secretarías de Estado. La organización de la Administración Pública en nuestro país ha sido volátil y dinámica y se organiza a discreción del Presidente de la República.<sup>213</sup>

<sup>213</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel. El Artículo 90 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 342-350.

---

La Ley de la Administración Pública Federal en sus artículos 2° y 3° establece que para el mejor desempeño de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo este contara con Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica y se auxiliara de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, Instituciones Nacionales de Fianzas y Seguros y Fideicomisos Públicos.

Cárdenas comenta que el Presidente es el Jefe de la Administración Pública centralizada y paraestatal. Por otra parte, al no existir el servicio civil de carrera al interior de la Administración Pública se constituyen mecanismos de patronazgo y clientelismo que refuerzan el poder del Presidente.<sup>214</sup>

Las facultades del Presidente de la República en materia de Administración Pública son muy amplias. Más lo eran cuando la Administración Pública estaba ensanchada con las empresas públicas que con posterioridad fueron desincorporadas del sector público. La Administración Pública es el órgano del Poder Ejecutivo en donde están concentrados la mayor parte de los recursos del Estado mexicano y con respecto a los cuales el Presidente de la República goza de muchas atribuciones. En tal virtud, consideramos necesario un esquema de colaboración entre los poderes federales en lo que hace al control sobre la totalidad de recursos de la Administración Pública.

### **K) FACULTADES EN MATERIA ECONÓMICA Y HACENDARIA.**

Artículo 25. "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución..."

---

<sup>214</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 82-84.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

Artículo 26. “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

Artículo 28. “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores,

industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecer el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Derogado.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

---

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acusación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetas de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluar los resultados de esta”.

Artículo 131. “Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

Artículo 134. “Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

---

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que ser abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”.

De la Madrid comenta que la rectoría económica del Estado, tal y como se define en el artículo 25 constitucional, no es una facultad exclusiva de un sólo poder en nuestro sistema constitucional. En el ámbito general, dentro del campo de sus respectivas atribuciones, los tres poderes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial coparticipan en esta importante atribución de la rectoría del desarrollo nacional. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y juzgar.

En el artículo 26 constitucional se establece que la ley facultará al Poder Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, implementación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. La Ley de Planeación da amplias facultades al Presidente de la República en la materia. Además, en esta ley se establecen las relaciones de

cooperación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en el sistema de planeación democrática.<sup>215</sup>

Chapoy Bonifaz comenta que las facultades concedidas en el artículo 131 constitucional al Presidente de la República son indispensables para hacer frente con eficacia a los problemas planteados por la economía internacional y poder así defender y propulsar el desarrollo económico del país.<sup>216</sup>

Para Cárdenas los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución hablan retóricamente del "Estado", pero en realidad la mayoría de sus alusiones se refieren a poderes del Ejecutivo, por que la capacidad de control de las Cámaras es mínima. Realmente quién planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica de la nación es el Presidente de la República. Los monopolios del Estado son controlados por el Ejecutivo mediante las empresas y organismos creados para tales efectos y bajo su mando.<sup>217</sup>

Aunque teóricamente la rectoría del Estado en materia económica no es exclusiva de un sólo poder lo cierto es que como acertadamente lo señala Cárdenas, el Poder Ejecutivo es quien decide el rumbo económico a seguir en el país.

No existe actividad económica del Estado que no sea determinada bajo los lineamientos expresados por el Poder Ejecutivo, siendo la participación de los demás Poderes Federales limitada al respecto.

Un aspecto importante que exige una urgente regulación es la relativa a las facultades que tiene el Presidente de la República para hacer recortes presupuestales. Él decide en qué áreas se deben limitar los recursos asignados de manera discrecional y sin posibilidad de control alguno por parte del Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo no debe por sí sólo decidir los recortes al gasto público y menos cuando casi siempre se decide por limitar el gasto social

---

<sup>215</sup> Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel. El Artículo 25 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 361-362 y 365-368.

<sup>216</sup> Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. El Artículo 131 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 117.

<sup>217</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 84-86.

provocando con ello que las políticas educativas, de salud, vivienda, alimentos y servicios básicos no se cumplan en los términos esperados.

### **L) FACULTADES EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO.**

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobará anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública...".

Hernández considera que el Presidente de la República puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, pero únicamente sobre las bases que para tales efectos le señale el Congreso de la Unión en virtud de lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 73 constitucional. Una vez que el Ejecutivo concerta el crédito, debe turnarlo a la aprobación de las Cámaras, iniciando este procedimiento la Cámara de Diputados, la cual, conforme lo dispone el artículo 72, inciso "h" constitucional, debe ser la que finja como Cámara de origen.

Puede decirse que la fracción en comento constituye un mecanismo de control económico del Legislativo sobre el Ejecutivo garantizando plenamente los intereses nacionales y protegiéndolos de contratos gravosos. Con las reformas de

1993 a la Constitución, se establece que el Congreso de la Unión deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Distrito Federal. Por otra parte, el artículo 122 constitucional, fracción II, inciso "d", establece que es facultad del Presidente de la República enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el Distrito Federal<sup>218</sup>.

Cárdenas considera que el artículo 73 fracción VIII nos dice que en el caso de los endeudamientos contraídos por el Presidente de la República con el propósito de regulación monetaria, operaciones de conversión y las emergencias previstas en el artículo 29 no existe la posibilidad de crítica o rechazo al endeudamiento por parte del Congreso. Por otra parte las deudas que produzcan un incremento en los ingresos públicos pueden ser tantas y tan variadas que el Ejecutivo puede dar múltiples interpretaciones al respecto. Lo más grave de todo es que el Poder Legislativo revisa el endeudamiento una vez que el Presidente lo realizó, es decir, es un control a posteriori que concede amplio margen al Presidente para endeudarse y sin que pueda el Congreso participar en las etapas de la negociación de un endeudamiento. En el sistema jurídico mexicano es frecuente que el Ejecutivo contrate deuda pública mas allá de lo autorizado por el Congreso.<sup>219</sup>

En nuestro sistema constitucional era frecuente hasta hace unos cuantos años que los montos de endeudamiento siempre fueran concedidos por el Poder Legislativo en los términos solicitados por el Presidente de la República. Más grave lo constituía el hecho de rebasar los montos autorizados.

La composición más representativa de las fuerzas políticas nacionales al interior del Congreso han hecho que el Poder Legislativo haga un uso más responsable de sus atribuciones en materia de endeudamiento. Sin embargo, el Presidente de la República sigue contrayendo deuda pública sin que el Congreso intervenga en el establecimiento de las condiciones de dicha contratación. De ahí

---

<sup>218</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 193.

<sup>219</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 86-88.

que se plantee la necesidad de controles más eficientes antes de signar los acuerdos de financiamiento internacional.

### **M) FACULTADES EN MATERIA COMERCIO EXTERIOR.**

Artículo 131. "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

Para Chapoy Bonifaz la facultad de establecer regulaciones al comercio exterior se encuadra dentro de las medidas indirectas que establecen el espacio dentro del cual se desenvuelven las unidades productivas o de consumo –políticas cambiaria, monetaria, tributaria y arancelaria -. La política arancelaria tiene como finalidad regular al mercado para que sirva a las metas fijadas por la comunidad nacional.

Las reformas constitucionales de marzo de 1951 facultaron al Congreso para autorizar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y aún prohibir las importaciones, las

---

exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio de la nación.

La reforma al artículo 131 constitucional forzosamente hizo que se reformara el artículo 49 constitucional.

La Ley de Comercio Exterior otorga amplias facultades al Poder Ejecutivo para establecer las medidas de regulación y restricción necesarias para corregir los desequilibrios de la balanza comercial, estabilizar las condiciones de la economía, impedir la concurrencia de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, controlar el volumen de importaciones que puedan causar daños a los productores nacionales y como represalia a restricciones de exportaciones aplicadas contra productos mexicanos por otros países. Estas facultades poco a poco van a desaparecer a medida que se firmen tratados de libre comercio con otras naciones.<sup>220</sup>

Cárdenas Gracia comenta que la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional es una limitación aberrante para el Poder Legislativo desde el punto de vista de la división de poderes e históricamente una reminiscencia de las facultades delegadas que usó excesivamente el dictador Porfirio Díaz.<sup>221</sup>

El mundo neoliberal y globalizador gira en torno al comercio exterior. Quien conoce de los efectos graves que para las economías nacionales producen las prácticas desleales son quienes implementan y ejecutan las disposiciones relacionadas con las importaciones y las exportaciones. En nuestro país no cabe duda que es el Ejecutivo Federal, de ahí que desde nuestra perspectiva, las facultades extraordinarias del Presidente de la República sean en la actualidad necesarias para afrontar las particulares conflictivas de la materia. No por ello, debe hacerse un uso arbitrario e irracional a esta facultad. Por el contrario, el Ejecutivo Federal racional y responsablemente esta obligado a actuar. El

---

<sup>220</sup> Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. El Artículo 131 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, pp. 108-120.

<sup>221</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución Para la Democracia, p. 65.

---

Congreso en su momento valorará el uso que a dicha facultad se realice y exigirá cuentas de su aplicación con base en los resultados obtenidos.

## **N) FACULTADES EN MATERIA DE EDUCACIÓN.**

Artículo 3º.. ..

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale...

---

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.

Melgar Adalid comenta que las últimas reformas constitucionales en materia de educación se otorgaron facultades al Presidente de la República para determinar los planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal para toda la República y, asegurar así el pleno cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución.<sup>222</sup>

Cárdenas explica que el artículo tercero constitucional concentra en el Ejecutivo, sin control o autorización del Congreso, el diseño de la política educativa nacional en primaria, secundaria y normal. Además, el Ejecutivo tiene enormes poderes presupuestarios sobre las universidades nacionales e instituciones de nivel superior.<sup>223</sup>

La educación es fundamental para el progreso de las naciones. Derivado de la Revolución Mexicana de 1910 el impulso en esta materia ha sido prioritaria hasta hace unos cuantos años en donde y a pesar de muchos sacrificios, los esfuerzos han ido disminuyendo. El gasto social se redujo derivado de los efectos negativos que la globalización impuso a las economías de los países en desarrollo. Es por ello, que el Congreso de la Unión debe controlar de mejor manera las políticas del Ejecutivo Federal en cuanto a lo solicitado presupuestalmente para la educación y a la eficiente aplicación de los recursos públicos en este sector. De la misma forma, resulta una necesidad imperiosa que el Congreso tenga acceso a los planes y programas que en educación primaria, secundaria y normal realiza el Ejecutivo.

---

<sup>222</sup> Cfr. Melgar Adalid, Mario. El Artículo 3 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 31-35.

## **O) FACULTADES EN MATERIA DE SALUD.**

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

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

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

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

3ª. La autoridad sanitaria ser ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país; y

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

Esta disposición constitucional establece la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar lo relativo a la salubridad general de la República. Regula el Consejo de Salubridad General dependiente del Poder Ejecutivo, el cual, puede dictar disposiciones generales obligatorias en todo el país. En caso de epidemias graves o enfermedades exóticas el Presidente de la República puede dictar las medidas preventivas indispensables. De la misma forma se pueden establecer medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias envenenantes así como aquellas con las cuales se pueda combatir la contaminación ambiental.

Para Cárdenas la fracción XVI del artículo 73 constitucional es una facultad autónoma legislativa que permite al Ejecutivo el control de la salubridad del país y

---

<sup>223</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 90-92.

---

el combate a la contaminación ambiental, y constituye una reducción de la esfera de influencia del Poder Legislativo en esas materias.<sup>224</sup>

En materia de salud y protección al medio ambiente el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades. Sin embargo, el crecimiento industrial desordenado, las ineficientes políticas de desarrollo urbano, la deforestación en aumento, el desarrollo de nuevas enfermedades contagiosas como lo es el SIDA, el aumento del consumo de drogas y alcohol por parte de la población, requiere de la coparticipación de los poderes federales en la búsqueda e implementación de soluciones a estos graves problemas nacionales.

#### **P) FACULTADES EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.**

Artículo 27"...

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de estas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos,

---

<sup>224</sup>Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. p. 64.

---

no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones: ...

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deber quedar sujeto a juicio pericial y a resolución Judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está, fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento Judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso

pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada”...

Para Diego Valadés el artículo 27 constitucional fija que la propiedad privada no es un derecho absoluto sino un derecho limitado por el interés público. En tal caso, el Estado puede imponer a la propiedad las modalidades y limitaciones que dicte el mismo interés público. La modalidad es una medida de carácter general que restringe el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa. Por el contrario, la expropiación es un acto concreto de privación de la propiedad por las causas de utilidad pública que señala la Ley de Expropiación.<sup>225</sup>

Cárdenas señala que es criticable que ni la Constitución ni la ley secundaria establezcan en que casos ciertas expropiaciones requerirían autorización del Congreso. El Presidente puede expropiar sectores enteros de la economía nacional y acentuar una crisis política y social.<sup>226</sup>

En materia de expropiación en Presidente de la República es máxima autoridad. No existe en el diseño constitucional actual la supervisión del Congreso respecto a estos actos del Ejecutivo. De la lectura del artículo primero de la Ley de Expropiación observamos que casi nada puede quedar fuera de la voluntad presidencial para ser considerada como causa de utilidad pública.

#### **Q) FACULTADES ARBITRALES EN RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO.**

Artículo 66. “Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el

<sup>225</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Artículo 27 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 379-381.

<sup>226</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 92 - 93.

31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

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

Artículo 68. “Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra”.

Pedroza De la Llave comenta que el artículo 66 constitucional establece las fechas de terminación de los dos períodos ordinarios de sesiones y la solución para el caso en el que las Cámaras no se pongan de acuerdo, para poner fin a las sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas constitucionalmente. Si no hay acuerdo, resolverá el Presidente de la República, como árbitro. No es una facultad que le permita al Poder Ejecutivo disolver el Congreso.

Por otra parte, el artículo 68 constitucional tiene como objeto facilitar las diversas comunicaciones entre las Cámaras del Congreso de la Unión, así como su trabajo conjunto, asegurar su cercanía territorial y la coincidencia temporal de sus sesiones. En caso de ser necesario trasladar temporalmente al Congreso a una sede diferente de la Ciudad de México y no haya acuerdo entre las Cámaras respecto al tiempo, modo y lugar de dicho traslado, el Presidente de la República fungirá como árbitro, seleccionando una de las dos propuestas presentadas por las Cámaras sobre la nueva residencia hacia donde se verificaría el traslado. El traslado debe ser temporal y no definitivo.<sup>227</sup>

La Constitución es omisa en el sentido de si esta obligado el Presidente de la República a aceptar cualquiera de las propuestas hechas por las respectivas

---

<sup>227</sup> Cfr. Pedroza De la Llave, Susana Thalía. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 130-133 y 141-143.

Cámaras del Congreso o si por el contrario esta facultado para proponer y resolver basándose en una tercera propuesta hecha por él mismo. Consideramos que deben establecerse mecanismos constitucionales que faciliten el diálogo y el consenso de las Cámaras que son parte del Congreso de la Unión para que ellas mismas resuelvan sus diferencias al respecto.

## **R) FACULTADES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Artículo 122...”

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el estatuto de gobierno y las leyes”.

Ríos comenta que la base primordial del gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercen tanto por sí como a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, que son señalados por la propia Constitución.

Muchas de las atribuciones concedidas con anterioridad al Presidente de la República, con base a las reformas constitucionales de 1996, se le han conferido al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Pero el desarrollo de sus funciones no será pleno, en principio por ejercer sus funciones en el mismo lugar de residencia de los poderes federales. En tal virtud, algunas de las funciones ejecutivas las

mantendrá el Presidente de la República; por citar, el mando de la fuerza pública, la facultad de iniciativa de ley que tiene ante el Congreso de la Unión sobre normas del Distrito Federal y la propuesta anual de los montos de endeudamiento para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.<sup>228</sup>

Actualmente no hay razones de peso para que el Poder Ejecutivo Federal tenga facultades sobre el Distrito Federal que no sean aquellas de las que pueda disponer para toda la República. El Distrito Federal cuenta con un poder Legislativo y un poder Ejecutivo debidamente legitimados en una elección popular y por ende no se justifican algunas atribuciones presidenciales actualmente principalmente porque se parte de un esquema arcaico y centralista de ejercicio del poder.

### **3.7. ACTOS DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA JURISDICCIONAL.**

En este apartado se estudiarán los actos más importantes que realiza el Presidente de la República en materia jurisdiccional. Primeramente se expresarán los dispositivos constitucionales que los regulan.

#### **A) EL INDULTO.**

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

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal...".

Rabasa comenta que la facultad de indulto concedida al Presidente de la República en la fracción XIV del artículo 89 constitucional es de un contenido

---

<sup>228</sup> Cfr. Ríos Estavillo, Juan José. El Artículo 122 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, pp. 326-333.

---

altamente humano. El indulto consiste en 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. En lo relativo al indulto, no puede olvidarse la actitud del Presidente Benito Juárez, quien resistió presiones de toda índole para que otorgara el perdón de la vida a Maximiliano, Miramón y Mejía. En este caso, el cumplimiento de la sentencia constituye una advertencia a los extranjeros si intervenían en los asuntos políticos internos de nuestro país.<sup>229</sup>

Consideramos necesario que constitucionalmente no se acepte la procedencia del indulto respecto de la comisión de delitos cometidos por los altos servidores públicos del país en el cumplimiento de sus atribuciones.

## **B) EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS.**

Artículo 33. "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Para Galindo Garfias, el artículo 33 constitucional concede amplitud de facultades al Presidente de la República para expulsar de territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero, cuya permanencia juzgue inconveniente. La orden presidencial de expulsión tiene efectos inmediatos en su ejecución; no se requiere para ello, orden Judicial alguna. Las causas que motivan la expulsión para determinar su gravedad se

---

<sup>229</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O.. El Artículo 89 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 340.

reservan al juicio del Poder Ejecutivo, y contra esa orden no procede instancia ni recurso alguno. Aunque el Presidente de la República no está obligado a expresar cuales son los hechos y las circunstancias que han dado lugar a su decisión, en el informe que se rinda ante el juez de amparo sí tiene la obligación de fundar y motivar el acuerdo de expulsión que dicto.<sup>230</sup>

Actualmente la legislación secundaria establece un procedimiento para la deportación de extranjeros dándoles la garantía de audiencia. La Constitución es clara respecto a la imposibilidad que tienen los extranjeros para inmiscuirse en los asuntos políticos del país. De ahí, las amplias facultades presidenciales al respecto.

### **C) EJECUCIÓN DE LAS PENAS.**

Artículo 18"....

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal".

Artículo 119"...

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la

---

<sup>230</sup> Cfr. Galindo Garfias, Ignacio. El Artículo 33 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 129-33.

autoridad de cualquier otra Entidad Federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas Procuradurías Generales de Justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las Entidades Federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad Judicial en los términos de esta Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales”.

De la lectura de los dos artículos anteriores se infiere la facultad del Ejecutivo Federal para el caso de hacer cumplir las sentencias que apliquen medidas punitivas contra las personas por la comisión de delitos federales. Para tales efectos deberá contar con lugares especiales para la ejecución de las penas.

Para Cárdenas en la ejecución de las penas, “el poder Ejecutivo interviene como Juez para conceder a los reos libertad preparatoria... pero no debe liberar a los reos utilizando ningún método de revisión de la penas, pues esa es una atribución jurisdiccional”.<sup>231</sup>

Resulta indispensable que los jueces vigilen el cumplimiento de las sentencias que emiten y el grado de evolución de los procesados en cuanto a rehabilitación social de los mismos se refiere y no dejar a la autoridad administrativa la concesión o negación de las medidas preparatorias de libertad y conmutación de las penas.

#### **D) LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**

Artículo 27”...

<sup>231</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. p. 76

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”...

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

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”...

Valadés comenta que las reformas constitucionales de 1992 al artículo 27, contemplaron la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Estos tribunales tiene a su cargo la administración de la justicia agraria.<sup>232</sup>

Hernández explica al comentar el artículo 73 constitucional que el contencioso administrativo puede definirse formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional. En nuestro país, los tribunales administrativos

---

<sup>232</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Artículo 29 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 383.

---

surgieron en el año de 1934 con el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>233</sup>

Según Cárdenas, entre las funciones jurisdiccionales del Ejecutivo más destacables se encuentran los Tribunales y Órganos Administrativos ubicados en la órbita del Ejecutivo y que resuelven controversias jurídicas que plantean las partes. En 1924 se crearon las juntas de conciliación dependientes del Ejecutivo. Otros Órganos Administrativos que resuelven controversias son: Procuraduría General del Consumidor, Procuraduría General del Medio Ambiente, la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión de Competencia Económica. Con ellos se ha restado influencia e importancia al poder Judicial Federal.<sup>234</sup>

En nuestro país ha sido normal la existencia de tribunales administrativos no dependientes de la estructura del Poder Judicial de la Federación. Entre ellos podemos incluir tribunales en materia laboral, militar, administrativa, fiscal, agraria y electoral. Esta última hasta hace unos cuantos años. La tendencia actual está dada hacia la incorporación de estos tribunales en la estructura del Poder Judicial. En tanto eso llega, el Congreso debe dictar medidas que garanticen la imparcialidad de estos tribunales puesto que lo que en ellos se reclama son actos de la autoridad administrativa. Por otra parte, el Poder Judicial debe revisar la actuación de estos tribunales y su apego a la legalidad y constitucionalidad de sus actos.

### **3.8. ACTOS DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA LEGISLATIVA.**

En este apartado se analizarán los actos que el Ejecutivo Federal realiza con efectos generales. Primeramente se aludirá a la o las disposiciones constitucionales que los regulan.

---

<sup>233</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar. El Artículo 73 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 200-202.

## A) LA INICIATIVA DE LEY.

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

I. Al Presidente de la República"...

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

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos..."

Para Pedroza de la Llave el artículo 71 constitucional es muy claro respecto a la facultad que tiene el Presidente de la República para iniciar leyes o decretos. La iniciativa de ley es el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. La iniciativa de decreto es el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos.

La posibilidad para que el Presidente de la República pueda iniciar leyes data desde la Constitución de 1824. En términos de lo señalado por el artículo 74 fracción IV constitucional, es facultad exclusiva del Presidente de la República, presentar las iniciativas de Ley de Ingresos así como de la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública<sup>235</sup>.

Valadés comenta que desde la Constitución de Cádiz de 1812 se facultó al Poder Ejecutivo para iniciar leyes. La Constitución de 1824 también le otorgó esta

<sup>234</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia, pp. 72-76.

<sup>235</sup> Cfr. Pedroza De la Llave, Susana Thalía. El Artículo 71 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, pp. 159-164.

facultad al Presidente de la República, pero debería hacerlo a través de la Cámara de Diputados. La misma situación pero con variantes en la presentación de la iniciativa, concedieron las Constituciones de 1857 y 1917.

En la práctica legislativa mexicana, es la iniciativa presidencial la que ha prevalecido. Las propuestas del Poder Ejecutivo fueron más frecuentes que las del Poder Legislativo y su aceptación va en relación con la mayoría que el partido del Ejecutivo tenga o no en el Congreso. En México, la mayor parte de las iniciativas del Presidente de la República son aprobadas, mientras que las que proponen los propios legisladores por lo general no salen de las comisiones que deben dictaminarlas. Sin embargo, en los últimos años ha sido frecuente modificar las iniciativas presidenciales antes de su aprobación. Por ello, la práctica de negociar las iniciativas presidenciales ha sido cada vez más frecuente.<sup>236</sup>

Cárdenas refiere la facultad exclusiva del Presidente de la República para presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, fortalecen enormemente al Poder Ejecutivo. Por otra parte, el plazo para la presentación de estas iniciativas es sumamente corto provocando con ello, un estudio insuficiente por parte de la Cámara de Diputados.<sup>237</sup>

Consideramos que la facultad presidencial para iniciar leyes debe conservarse en razón de que el Ejecutivo Federal sabe perfectamente el estado que guarda el país y sus necesidades más apremiantes. La composición pluralista del Congreso de la Unión en la actualidad no garantiza como antaño la aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. Incluso asume una posición más participativa como lo demuestran las innumerables adiciones y enmiendas hechas a los proyectos iniciales.

Estamos totalmente de acuerdo con Cárdenas en el sentido de que es necesario que la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación sean presentados con mayor tiempo de presentación a efecto de ser aprobadas en un margen de tiempo suficiente que permita su estudio racional y aprobación consensada.

---

<sup>236</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 366-370.

<sup>237</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 69 - 70.

## **B) LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales...".

Artículo 133. "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Rabasa comenta que el artículo 89 fracción X constitucional otorga facultades al Presidente de la República para celebrar convenios y tratados internacionales mismos que necesitan la aprobación de la Cámara de Senadores para tener efectos jurídicos y no la aprobación del Congreso Federal como antes de 1988 lo establecía el texto constitucional.<sup>238</sup>

Gómez Robledo explica que México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. En esta se refiere el término "tratado" como aquel que permite abarcar todos los instrumentos en que de cualquier modo se consigna un compromiso internacional. En nuestro país, ha prosperado la práctica viciosa de celebrar un sinnúmero de acuerdos internacionales, que son

---

<sup>238</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O. El Artículo 89 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 339.

verdaderos tratados y no obstante, no se someten a la aprobación de la Cámara de Senadores.<sup>239</sup>

Para Cárdenas, existe en nuestro país la tradición de que los acuerdos Ejecutivos signados por el Presidente de la República no requiera la aprobación del Senado. Esto viola la Constitución puesto que no hace el texto máximo distinción entre las convenciones internacionales.<sup>240</sup>

Valadés precisa que al ratificar la Cámara de Senadores los tratados internacionales ejerce una facultad legislativa de grandes alcances, sin la participación de la Cámara de Diputados. En la Constitución de 1824, los tratados debían ser aprobados por ambas Cámaras. Lo mismo en las constituciones de 1836 y 1843. En 1857 sólo lo hacía la Cámara de Diputados puesto que se había adoptado un sistema unicameral. Finalmente el Constituyente depositó en el Senado la potestad de ratificar o no los acuerdos internacionales celebrados por el Presidente. Se entendía que este cuerpo colegiado, al actuar como representante de las Entidades Federativas, era el único que podía pronunciarse en materia de tratados internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo.

En la actualidad el derecho internacional ha desbordado considerablemente los alcances que esta materia tenía todavía en la segunda década del siglo. Hasta entonces la regulación internacional sólo involucraba a los Estados soberanos como los únicos sujetos de derecho internacional. Los cambios más importantes comenzaron con la creación de la Organización de las Naciones Unidas y sus órganos especializados. Actualmente son parte de la regulación internacional materias como los derechos humanos, las relaciones laborales, la atención de la salud y el combate al narcotráfico. En estos casos se requiere de incluir a la Cámara de Diputados a efecto de no limitar las posibilidades de controlar un proceso Legislativo creciente y de mayor interés para la comunidad nacional<sup>241</sup>.

La celebración de tratados internacionales por parte del Presidente de la República se entiende en virtud de la característica de Jefe de Estado con la que

<sup>239</sup> Cfr. Gómez Robledo Verduzco, Alonso. El Artículo 133 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 128-132.

<sup>240</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, "Una Constitución para la Democracia". México. ED. UNAM. P.67.

<sup>241</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder, pp. 394-395.



cuenta. La Constitución exige que para que los tratados internacionales tengan validez en nuestro sistema jurídico cuenten con la aprobación del Senado de la República. No se exige la anuencia de la Cámara de Diputados en razón de que es precisamente la Cámara de Senadores la que en un sistema federal como el nuestro representa a las Entidades Federativas.

El problema radica en que muchos de los acuerdos que celebra el Presidente de la República no pasan ni por la Cámara de Senadores para su aprobación. Otro problema lo constituye el hecho de que la Constitución es omisa respecto a la ausencia de aprobación por parte del Senado de los tratados internacionales.

Estamos de acuerdo con Valadés en el sentido de que si la materia de aprobación del tratado internacional tiene que ver con aspectos relacionados con derechos humanos, relaciones laborales, atención a la salud, combate al narcotráfico y agregando materias cuya competencia la Constitución prevea como exclusiva de la Cámara de Diputados sean mejor aprobados por el Congreso de la Unión en su conjunto.

Queremos señalar que en el sistema jurídico mexicano la institución del Senado como representante de las Entidades Federativas ya no es tal. La figura de la representación proporcional hizo del Senado una institución que representa a los partidos políticos y por ende resulta atractiva la tesis antes expuesta en el sentido que la política exterior sea analizada por el Congreso en su conjunto.

### **C) LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR.**

Artículo 29. "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer

frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Artículo 131”...

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

Para Fix Fierro, el artículo 29 constitucional permite que el Congreso de la Unión delegue facultades en el Presidente de la República, para que éste expida la legislación encaminada a resolver la emergencia por la cual se suspendieron garantías individuales. Establece una excepción al principio constitucional de la división de poderes. Lo anterior se debe a la comprobación histórica de que sólo una acción rápida y enérgica durante una emergencia, confiada a un sólo individuo tendría mejores efectos que si se deja a un cuerpo colegiado. La suspensión de garantías puede darse cuando se presenta una invasión, perturbación grave de la paz o cualquier otro caso que ponga en peligro a la sociedad. De esta forma

caben situaciones tales como las guerras civiles, rebeliones armadas, catástrofes naturales o sociales.

En nuestro país, con el terremoto de 1985 pudo haberse declarado la suspensión de garantías pero no fue así. Con la declaración de guerra a las potencias del Eje en el mes de junio de 1942 se acompañó la suspensión de garantías, aunque el territorio nacional no parecía haber estado en peligro inminente. Por ello, es claro que la suspensión de garantías es una facultad discrecional del Presidente de la República. La interpretación correcta consiste en que para que proceda la delegación de facultades extraordinarias para legislar previamente se requiere de suspensión de garantías.

Sin embargo, por una práctica viciada, que viene del siglo XIX, el Ejecutivo solicitaba, el Congreso le concedía, facultades para expedir determinadas leyes en tiempos de paz. Así se expidió el Código Civil para el Distrito Federal en 1928. Para acabar con tal situación, en 1938 se reformó el artículo 49 constitucional y sólo se permitió las facultades extraordinarias para legislar en el caso de suspensión de garantías individuales y las facultades para modificar las tarifas de los impuestos al comercio exterior, regulados en el artículo 131. Es el Congreso el que decide cuales son las facultades necesarias que deben concederse al Poder Ejecutivo.<sup>242</sup>

Orozco Henríquez señala que uno de los elementos que nos permiten ubicar al régimen presidencial posrevolucionario con preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los demás, se debe a la continua delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en situaciones normales y con la tolerancia de los Poderes Legislativo y Judicial, a pesar de la prohibición establecida por el artículo 49 constitucional.<sup>243</sup>

Valadés comenta en relación con las facultades extraordinarias para legislar que es tema importante para las relaciones entre los órganos Legislativo y

---

<sup>242</sup> Cfr. Fix Fierro, Héctor. El Artículo 26 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 417-425.

<sup>243</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de J. El Artículo 49 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 178-187.

---

Ejecutivo. La experiencia mexicana en esta materia muestra el desequilibrio entre los órganos de poder. Durante la vigencia de la Constitución de 1824 se registraron varios casos de delegación de facultades. El uso de esta atribución se hizo frecuente como los actos de insurrección que caracterizaron la primera mitad del siglo XIX. Incluso la Constitución de 1843 otorgó la posibilidad de ampliar las facultades del Ejecutivo en casos de invasión o sedición. Al dictaminarse el proyecto de Constitución de 1857 se reconoció que el uso de esta facultad del Ejecutivo causó daños públicos. Aun así no se remedio la situación. Una vez aprobada la Constitución de 1857 el uso de esta atribución presidencial se convirtió en algo ordinario. Realmente la guerra civil y la intervención extranjera afectaron las instituciones democráticas. Incluso Juárez en 1865 en uso de facultades extraordinarias prorrogó su mandato. Con la dictadura de Porfirio Díaz se emplearon sistemáticamente las facultades extraordinarias, sin suspensión de garantías como lo había establecido la Constitución de 1857. Aun con la Constitución de 1917 estas facultades fueron usadas frecuentemente.

Con las reformas constitucionales de 1937 y 1950 las facultades extraordinarias para legislar quedaron sólo en caso de suspensión de las garantías individuales y de comercio exterior. En los últimos cuarenta años el uso de facultades extraordinarias para legislar empezó a decrecer. La última vez que se usó, fue durante la segunda guerra mundial.<sup>244</sup>

Cárdenas refiere que el artículo 29 de la Constitución otorga al Presidente de la República un poder de exclusividad en la iniciativa que puede ser desmedido y que es legislativamente fácil de obtener.<sup>245</sup>

Lo dispuesto por el artículo 29 constitucional es una excepción al principio de la división de poderes expresamente permitida. Sin embargo, para ser una excepción, resulta peligroso que la propia Constitución no señale que deberá entenderse por perturbación grave de la paz pública o cualquier otra circunstancia que ponga en peligro o conflicto a la sociedad. Esto deja un amplio margen de interpretación para el Presidente de la República y cuando se ha hecho uso de

---

<sup>244</sup> Cfr. Valadés, Diego. *El Control del Poder*. pp. 386-392.

<sup>245</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la Democracia*. p.68.

esta facultad no es necesario y cuando se requiere su aplicación no se usa. Se pudieron usar con motivo de los sismos de 1985 en la Ciudad de México o el levantamiento armada en Chiapas en 1994. No pudieron usarse durante la declaración de guerra contra las potencias del eje puesto que realmente nuestro país no estuvo en peligro serio.

Un control que en estos casos puede efectuarse consiste en que el Congreso decida racionalmente y de acuerdo a la situación generadora de la suspensión de garantías las facultades necesarias que deba delegar al Poder Ejecutivo.

#### **D) LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

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

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

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

Orozco Henríquez considera que una facultad legislativa directamente concedida al Presidente de la República esta consignada en el artículo 89 fracción I constitucional. En esta disposición se otorga al Presidente de la República la atribución para expedir reglamentos. Con esta facultad se da operatividad a las leyes generales y se regulan parte de los complicados aspectos técnicos de la administración moderna.<sup>246</sup>

Para Valadés, la facultad reglamentaria es esencial para el funcionamiento de cualquier gobierno. Sus antecedentes datan desde la Constitución gaditana y

---

<sup>246</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de J. El Artículo 92 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 178-187.

---

se reproduce en todas las cartas constitucionales de nuestro país. En virtud de tal facultad, el Presidente de la República puede reglamentar las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión.<sup>247</sup>

Cárdenas comenta que al tener el Presidente de la República la facultad reglamentaria, puede en caso de no tener el apoyo de la legislatura, legislar anticonstitucionalmente. Puede incluso burlar las competencias de las Cámaras y abusar por consiguiente de esta facultad. Es por ello que se hace imprescindible introducir la institución jurídica de la reserva de la ley.<sup>248</sup>

Hasta antes de 1994 no existía un medio de defensa por parte de los órganos de poder en contra de los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo al margen de la legalidad y constitucionalidad. Solamente el particular contaba y sigue contando con el mecanismo de defensa denominado juicio de amparo. Sin embargo, con la introducción y ampliación del mecanismo de las controversias constitucionales se posibilita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejar sin efectos un reglamento presidencial.

La institución del reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional que puede también ser controlado con una tarea legislativa que efectúe leyes claras, precisas, lo menos sujetas a interpretaciones y no permitiendo la discrecionalidad en su aplicación.

### **E) FACULTADES DE CONTROL SANITARIO Y COMBATE A LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.**

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

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

---

<sup>247</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 398-400.

<sup>248</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 62-64.

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

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

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

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

Para Orozco Henríquez la propia Constitución de la República otorga facultades al Presidente de la República para legislar de forma directa y ordinaria. Tal es el caso de lo dispuesto en el artículo 73, Fracción VI, bases 1ª.-4ª<sup>249</sup>.

Consideramos que el Congreso debe ser corresponsable en cuanto a la materia de prevención de enfermedades se refiere y mejoramiento y defensa del medio ambiente.

## **F) FACULTADES EN MATERIA DE SUBSIDIOS.**

Artículo 28"...

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de esta".

---

<sup>249</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de J. El Artículo 76 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 187.

Orozco Henríquez considera que un ejemplo del fortalecimiento constitucional del Poder Ejecutivo son las facultades que le confieren al Estado mexicano para intervenir en materia económica, con apoyo en los principios básicos de los artículos 27, 28 y 131 constitucionales, modificados paulatinamente para adaptarlos a las transformaciones económicas y sociales, las que se han hecho más explícitas con las reformas constitucionales de 1983.<sup>250</sup>

Cárdenas es de la idea que el Presidente de la República tiene facultades legislativas en materia de subsidios. Si bien es cierto, el artículo 28 constitucional no refiere esta facultad de manera expresa, tradicionalmente el Ejecutivo mediante decreto ha otorgado los estímulos y subsidios a las actividades que él considera prioritarias. No hay intervención de control directo sobre el Ejecutivo. Éste poder no tiene responsabilidad alguna por el uso que hace sobre esta atribución. Incluso la Ley Federal de Competencia Económica es omisa respecto a la forma en que se han de otorgar los subsidios.<sup>251</sup>

Consideramos necesaria una reforma que permita que los subsidios que otorga el Presidente de la República sean sujetos a revisión por parte del Congreso de la Unión y no se otorguen de forma discrecional por parte del poder Ejecutivo.

### **G) FACULTADES EN MATERIA DE ADUANAS Y PUERTOS.**

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

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

De esta fracción se desprenden las facultades del Poder Ejecutivo en materia de infraestructura comercial. Cárdenas comenta que la fracción XIII del artículo 89 constitucional otorga facultades legislativas al Presidente de la

<sup>250</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de J. El Artículo 49 constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 187-188.

---

República cuando se trate de habilitar puertos o establecer aduanas, designar su ubicación; sin participación legislativa.<sup>252</sup>

Consideramos prudente el establecimiento de controles constitucionales como puede ser las comparecencias y la solicitud de informes para analizar los términos de actuación del Ejecutivo Federal en la materia.

### **3.9. ACTOS DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA JURISDICCIONAL.**

En este apartado se analizarán las funciones propias del Poder Judicial. Primeramente se expresarán las disposiciones constitucionales que las regulan.

#### **A) LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.**

Artículo 102”...

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución”.

Artículo 104. “Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: ...

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”...

Artículo 105. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;

---

<sup>251</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. p. 65.

<sup>252</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. p. 66.

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia...

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

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

Para Fix Zamudio entre lo establecido por el artículo 102 constitucional encontramos que el Procurador General de la República está obligado a intervenir personalmente en las controversias constitucionales.

Los artículos 104 y 105 constitucionales dejan en claro que es facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer y resolver sobre las controversias constitucionales, es decir, aquellas que se suscitan entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o entre la Federación y uno o más Estados.

El artículo 105 de la Constitución vigente fue profundamente modificado en diciembre de 1994 para reglamentar y aumentar los supuestos en que proceden dichas controversias, así como los efectos de sus resoluciones. Se elimina la mención a los conflictos competenciales entre los tribunales de las Entidades Federativas y la Federación, pues este es un supuesto que regula el artículo 106 constitucional. El máximo texto normativo regula en el artículo 105 la posibilidad de regular los conflictos que se den entre los órganos de diversos órdenes normativos respecto de cualquier norma u acto concreto, entre órganos de un mismo orden jurídico respecto de una cuestión constitucional o legal y entre órganos de un mismo orden jurídico con motivo de una cuestión constitucional o legal. La resolución de este tipo de diferencias por parte de la Suprema Corte tiende a garantizar la regularidad de las normas o actos de las autoridades federales o locales respecto de la Constitución, o se resuelven disputas entre órdenes distintos o entre órganos pertenecientes a órdenes inferiores al constitucional.

El antecedente del artículo 105 constitucional –por cierto muy limitado –, lo encontramos en la Constitución de 1824 que posibilitaba a la Corte Suprema conocer y resolver las diferencias entre los Estados de la Federación. Las Leyes Constitucionales de 1836 contenían un sistema para la resolución de conflictos entre órganos o mecanismos para el control de la constitucionalidad de las leyes. El Supremo Poder Conservador podía dejar sin efecto los actos de cualquier poder. Poco a poco se han aumentado los supuestos para la regulación de las diferencias entre los órganos de poder así como los mecanismos jurisdiccionales para su resolución.

De 1917 a 1994 sólo se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales, la mayoría fueron interpuesta por los municipios, a los que incluso, hasta 1993 no se les reconocía como instancia de poder.

En la iniciativa presidencial de reformas constitucionales de 1994 se buscó la consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional, se ampliaron sus competencias sobre problemas de constitucionalidad y se buscó garantizar jurisdiccionalmente el federalismo. Mediante las controversias constitucionales puede impugnarse cualquier tipo de acto o norma jurídica expedida por los órganos que tengan el carácter de parte en la controversia.<sup>253</sup>

Las controversias constitucionales son un novedoso mecanismo de control jurisdiccional perfeccionado constitucionalmente en 1994. Mediante este instrumento cualquier órgano de poder puede impugnar actos de los otros poderes que afecten su esfera competencial. Consideramos que es necesario que los órganos constitucionales autónomos tengan la posibilidad constitucional de recurrir a las controversias constitucionales cuando los actos de los poderes tradicionalmente considerados como tales afecten únicamente las atribuciones que tiene reconocidas.

Las controversias constitucionales cobran más fuerza e importancia en un México de grandes cambios y apertura democrática.

Entre las omisiones constitucionales relacionadas con las controversias constitucionales son la omisión del máximo texto normativo para determinar si el Poder Judicial de la Federación puede ser parte en las mismas, si se puede o no controvertir una reforma constitucional y si son posibles las controversias contra omisiones o ausencia de ejercicio de una determinada facultad.

Consideramos que no pueden ser objeto de controversias constitucionales los actos del constituyente permanente. Que aunque la Corte no puede ser juez y parte también puede cometer actos atentatorios de la Constitución y que las controversias si proceden por omisión de facultades siempre y cuando se lesionen los derechos de los demás entes públicos.

---

<sup>253</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor. Los Artículos 102, 104 y 105 Constitucionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, pp., 90, 115-116 y 121-139.

---

Poco a poco este instrumento de control constitucional la práctica lo irá perfeccionando y coadyuvara a lograr un mejor esquema de control del poder en nuestro país. Su uso político y no jurídico puede ocasionar fricciones entre los poderes federales, la falta de corresponsabilidad política y coordinación en la toma de las decisiones nacionales fundamentales e incluso la parálisis gubernativa.

Finalmente es de mencionar el papel que tiene el Procurador General de la República como una especie de guardián de la Constitucionalidad del orden jurídico mexicano. Puede impugnar cualquier acto de los poderes federales e incluso leyes electorales. Esto le da un poder muy grande. Lo criticable es que todavía tiene nexos políticos con el Poder Ejecutivo como lo es el caso del nombramiento y una posible remoción sin visto bueno y que no lo hace tan independiente para el mejor desempeño de sus fines encomendados.

## **B) EL JUICIO DE AMPARO.**

Artículo 103. "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal".

Artículo 107. "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
  - II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.
-

---

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales Judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. *El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;*

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá *conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrare la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

Derogado.

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y al interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal, al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal

---

suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidir al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerá y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el Superior del Tribunal que la cometa, o ante al Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el Juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca...

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia proceder en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado,

---

podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita...”.

Fix Zamudio comenta que el artículo 103 constitucional regula la procedencia genérica del juicio de amparo. Originalmente el juicio de amparo se plasma en la Constitución del Estado de Yucatán en 1841. Su objeto consistió en la defensa de los intereses de los habitantes de dicha Entidad Federativa contra leyes y decretos de la Legislatura o providencias del Gobernador, contrarios al texto literal de la Constitución, así como contra funcionarios, tanto administrativos como Judiciales, cuando violasen garantías individuales.

El Acta de Reformas de 1847 atribuye a los tribunales de la Federación la facultad de otorgar amparo a cualquier habitante del país en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos constitucionalmente, contra todo acto de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas. Finalmente el artículo 101 de la Constitución de 1857 reconoce el juicio de amparo.

Este mecanismo de control comprende la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad, la tutela indirecta del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando estos sean infringidos por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de las Entidades Federativas y a la inversa, cuando las leyes o actos de estas últimas afecten la esfera competencial de la Federación.

En la actualidad, el juicio de amparo es admisible contra cualquier acto de autoridad que infrinja los derechos fundamentales y los derechos establecidos en las leyes ordinarias; incluyendo los modestos reglamentos municipales.

La improcedencia de este mecanismo de control constitucional tiene que ver con la expulsión de extranjeros, las resoluciones del Tribunal Federal Electoral en la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores, la resolución de la Cámara de Diputados en la calificación de la elección de Presidente de la

República, decisiones del Consejo de la Judicatura Federal y las decisiones del Congreso para la suspensión o destitución de los servidores públicos. Es decir, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio de amparo es improcedente contra decisiones de carácter político.<sup>254</sup>

En el artículo 107 constitucional se establece las reglas procedimentales básicas para acceder a este mecanismo de control constitucional.

El juicio de amparo constituye un mecanismo indirecto de control del poder. Dado que exclusivamente pueden interponer juicio de amparo los particulares con objeto de que se revise el o los actos de la autoridad por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad; sus efectos son limitados puesto que la resolución recaída a su interposición no puede causar efectos generales. Sin embargo no por ello merece descrédito sino el reconocimiento por ser un mecanismo de defensa no solamente del orden constitucional sino de los derechos de los gobernados.

### **C) LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Artículo 105”...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

a). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes Federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

---

<sup>254</sup>Cfr. Fix Zamudio, Héctor El Artículo 103 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 102-107.

c). El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos Legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no-conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

Fix Zamudio comenta que en la fracción II del artículo 105 constitucional se encuentra el fundamento del mecanismo de control constitucional denominado acciones de inconstitucionalidad. Este mecanismo no tiene antecedentes inmediatos en nuestro sistema jurídico. Son procesos en los cuales determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de los partidos políticos reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, plantean ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales.

Las acciones de inconstitucionalidad tiene como materia, normas de carácter general, abstracto e impersonal, aprobadas en los términos de los procedimientos Legislativos Federal, estatal o del Distrito Federal. Una excepción, a la regla anteriormente mencionada, es la posibilidad de recurrir al mecanismo de acciones de inconstitucionalidad para impugnar los tratados internacionales y constituyen el único procedimiento válido de control de la regularidad constitucional en contra de normas generales en materia electoral.<sup>255</sup>

Las acciones de constitucionalidad son un nuevo mecanismo de control constitucional que garantiza que las minorías puedan defenderse de los actos de las mayorías representadas en los órganos parlamentarios. Pueden impugnar exclusivamente leyes o tratados. Esto requiere que el Poder Legislativo trabaje en la búsqueda de acuerdos globales, no discriminatorios y consensados con todas las fuerzas políticas. En el mismo caso de las controversias constitucionales, una resolución no concienzuda de este mecanismo de control constitucional puede causar asperezas y graves problemas políticos.

#### **D) RESOLUCIÓN DE IMPUGNACIONES ELECTORALES.**

Artículo 41 IV. "Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado".

---

<sup>255</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor. El Artículo 105 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 139-142.

Artículo 99. "El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral Federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las Entidades Federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

- 
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- IX. Las demás que señale la ley”.

Jaime Cárdenas explica que la fracción IV del artículo 41 constitucional tiene relación con el contencioso y el sistema de medios de impugnación en materia electoral. Las reformas constitucionales de 1996 determinan que la impugnación electoral tiene por propósito dar definitividad a las distintas etapas en los procesos electorales y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos. La interposición de los recursos constitucionales o legales no producen efectos sobre la resolución o el acto impugnado. El Tribunal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación para resolver conflictos electorales.<sup>256</sup>

Orozco Henríquez comenta con las reformas constitucionales de 1996, el artículo 99 del máximo texto legal del país establece las bases del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A partir de estas reformas, nuestro sistema de justicia electoral evolucionó hacia uno de carácter jurisdiccional. La resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en la legalidad y no en los criterios discrecionales de la oportunidad política que caracterizaba al contencioso electoral antes de las reformas de 1996.<sup>257</sup>

Anteriormente, el Tribunal Electoral pertenecía a la categoría de los tribunales administrativos y con ello el Poder Ejecutivo era juez y parte en materia electoral. La Corte tenía funciones de control casi nulas en materia política. Con la

---

<sup>256</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. El Artículo 41 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 123.

<sup>257</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de J. El Artículo 99 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 51-63.

---

incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación existen verdaderos mecanismos de control jurisdiccional en materia electoral y con ello se legitima la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

### **3.10. ACTOS DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

En este apartado se estudiarán los actos del Poder Judicial que no resuelven controversias ni crean efectos generales. Primeramente se expresarán las disposiciones constitucionales que los regulan.

#### **A) LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES AL VOTO PÚBLICO.**

Artículo 97”...

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”.

Para Melgar Adalid, el artículo 97 constitucional posibilita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar violaciones al voto público. Esta facultad data desde 1940 y desde esa época la Corte la ha ejercido con extrema cautela y solamente en algunos asuntos se solicitó su intervención en asuntos electorales. En 1977, los partidos políticos de oposición solicitaron por diversos medios que la Corte investigara sobre violaciones al voto público en las elecciones recientemente acaecidas por esas fechas.<sup>258</sup>

---

<sup>258</sup>Cfr. Melgar Adalid, Mario. El Artículo 97 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p. 30.

Para Carranco Zúñiga “es menester reconsiderar la permanencia de la facultad de la Suprema Corte en sus poderes de investigación ante violaciones del voto público, toda vez que la incorporación del Tribunal Electoral hace innecesaria una atribución tan cuestionada como esa y que no ha sido el medio idóneo de resolución de controversias electorales, por los requisitos, alcances y efectos de las resoluciones de dichas investigaciones”.<sup>259</sup>

Con la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación y la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, esta atribución de la Corte seguramente caerá en un desuso total.

## **B) LA INVESTIGACIÓN DE GRAVES VIOLACIONES A GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

Artículo 97”...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal.

Melgar Adalid comenta que el artículo 97 constitucional faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para nombrar a alguno de sus miembros, miembros del Poder Judicial Federal o comisionados especiales, cuando estime conveniente o cuando lo solicitara el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o algún Gobernador para averiguar hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>259</sup> Cfr. Carranco Zúñiga, Joel. Poder Judicial. p. 437.

---

La reforma de 1994 agregó otra facultad a la Corte para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal a solicitud que puede formular el Consejo de la Judicatura Federal. Esta última adición constitucional no se ha presentado en la práctica todavía. En el caso de la primera posibilidad y con motivo del caso de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero y en el que hubo matanza de campesinos; el Presidente de la República solicitó a la Suprema Corte investigara los hechos lamentablemente sucedidos. A pesar del esfuerzo de los dos comisionados designados, el esfuerzo quedó desvirtuado por la falta de coercitividad de sus decisiones. El esfuerzo quedó en puras recomendaciones.<sup>260</sup>

Actualmente, el descrédito que se tiene por los órganos encargados de procurar y administración de justicia posibilita que esta facultad de la Corte pudiera tener más relevancia. Es importante mencionar que los particulares no tiene la posibilidad de recurrir a esta instancia para hacer valer sus derechos. Por otra parte resulta criticable que las conclusiones de la investigación no tengan la trascendencia debidas y la falta de voluntad política del Poder Ejecutivo Federal para tomar en cuenta el resultado de las investigaciones y actuar en consecuencia.

### **3.11. ACTOS DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA LEGISLATIVA.**

En este apartado se estudiarán los actos generales efectuados por el Poder Judicial, empezando por las disposiciones constitucionales que los regulan.

#### **A) LA JURISPRUDENCIA.**

---

<sup>260</sup> Cfr. Melgar Adalid, Mario. El Artículo 97 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 30- 32.

Artículo 94. "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito...

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

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

Para Fix Zamudio, el artículo 94 constitucional determina las características de la jurisprudencia obligatoria. Esta institución se debe al Ministro Ignacio Luis Vallarta que en el año de 1882, propuso en la Ley de Amparo, que el criterio expresado por la Corte en cinco resoluciones pronunciadas en el mismo sentido, tuviese carácter imperativo para los tribunales federales.

Esta institución ha tenido un notable desarrollo en nuestro sistema jurídico y actualmente se permite la jurisprudencia mediante la reiteración de criterios de la Suprema Corte, de sus salas, y de los tribunales colegiados; mediante las resoluciones que dicte la Corte para dirimir las contradicciones de tesis de los tribunales colegiados y mediante los considerandos que funden los puntos resolutivos de las sentencias que pronuncie la Suprema Corte respecto de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional.<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor. El Artículo 94 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 8-9.

La jurisprudencia de la Corte constituye un mecanismo elemental para la interpretación del texto constitucional y su defensa respectiva. Con anterioridad era común ver a la Corte en sus interpretaciones justificar los excesos de poder del Presidente de la República. Actualmente ha demostrado tener más independencia al respecto y ha dado marcha atrás a varias decisiones presidenciales. Es la jurisprudencia un mecanismo de control jurisdiccional en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiere de apego jurídico y no político al momento de interpretar la Constitución.

### **B) REGLAMENTOS INTERNOS.**

Artículo 94. "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito...

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados...".

Para Fix Zamudio, el artículo 94 constitucional permite que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fije la competencia de las salas que la integran mediante acuerdos generales.<sup>262</sup>

<sup>262</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor. El Artículo 94 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 6-7.

Esto constituye una facultad reglamentaria de la misma Corte en donde se posibilita que dicte sus propias medidas para su mejor organización garantizando con ello su independencia de los otros poderes.

### **3.12. CONTROLES EJERCIDOS POR LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

La división de poderes en la actualidad requiere de considerar la interrelación no sólo entre los poderes clásicos sino además, exige del estudio de la interrelación entre estos y las nuevas formas de poder encuadradas al margen de los poderes formales y las formas sociales emergentes de poder capaces de trastocar las instituciones.

En este apartado se pretenden analizar las funciones que realizan los organismos descentralizados u organismos constitucionales autónomos, empezando por las disposiciones constitucionales que los regulan.

Cárdenas dice que la realidad ha impuesto nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos poderes clásicos y de la misma forma capaces de restringir y sujetar al Derecho a los otros poderes sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales y transnacionales. Estos nuevos organismos descentralizados u organismos constitucionales autónomos no están adscritos a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la teoría de poderes. Sus funciones claves son: el equilibrio constitucional y político, la preservación de la organización y funcionamiento constitucional, es decir, la defensa constitucional.<sup>263</sup>

Los organismos constitucionales autónomos no estaban previstos en la teoría clásica de la división de poderes que solamente reconocía como tales a los poderes de legislar, ejecutar y juzgar. La creciente tendencia para constituir estos entes se debe en parte a la debilidad de los poderes tradicionales para ponerse de

<sup>263</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 243-245.

acuerdo sobre ciertas materias como son las económicas, el respeto a los derechos humanos y la legitimidad de los mecanismos de acceso al poder.

A los actos efectuados por los organismos constitucionales autónomos desde la perspectiva material consideramos deben denominárseles actos autónomos por no encuadrarse dentro de la tipología de los actos anteriores.

### **A) EL BANCO DE MÉXICO.**

Artículo 28”...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveerá a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetas de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución”.

Comenta Patiño Manffer que el artículo 28 constitucional eleva a rango constitucional a partir de 1993 la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración y cuyo objetivo prioritario es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. En la iniciativa de reformas que originaron el Banco de México se dejó en claro que su objetivo sería la estabilidad de precios dentro de políticas en la materia a largo plazo.

Este banco central puede actuar como contrapeso de la Administración Pública, respecto de los actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. También de contrapeso de los particulares cuando emprendan acciones encaminadas al aumento de precios o de los costos. Este banco central puede determinar por sí mismo, el monto y manejo de su propio crédito. Nadie le puede obligar a otorgar financiamiento. Constata y sanciona las leyes relacionadas con las políticas monetarias. Es evidente que con la creación de organismos públicos autónomos se adecua el concepto clásico de la teoría de la división de funciones del Estado. Sólo el tiempo y el conocimiento de la actuación de estos organismos nos permitirá concluir sobre la efectividad o pertinencia del camino seguido por el Constituyente Permanente.<sup>264</sup>

Cárdenas comenta que “la crisis económica-financiera de 1994 y 1995, y la debilidad de la autonomía del Banco de México, tanto en lo tocante a su autonomía financiera, al estatuto de sus titulares, a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, a sus finalidades, y a sus tareas como prestador de financiamiento al gobierno, han hecho que muchos hablen de una autonomía parcial y de la necesidad de una autonomía mayor que sí le dé un papel destacado en la política monetaria y principalmente cambiaria. Además, sus ligas con el Poder Ejecutivo deben ser sustituidas en algunos casos, y en otras complementadas con relaciones de coordinación con el Congreso de la Unión”.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup>Cfr. Patiño Manffer, Ruperto. El Artículo 28 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 393-395.

<sup>265</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. pp. 268-269.

El Banco de México es un organismo constitucional que limita la actuación de los otros poderes en materia cambiaria e inflacionaria. Sus funciones evitan los cambios continuos en materia de política económica dándole permanencia y continuidad a las políticas que prevén el control de precios y servicios. Es criticable que busque la estabilidad del poder adquisitivo y no su recuperación. Este poder orienta a los poderes tradicionales para que no gasten más de lo que tienen, se administren correctamente limitando y controlando su esfera de acción.

## **B) EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**

Artículo 41”...

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, Ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre estos. Los órganos Ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho Consejeros Electorales suplentes, en

---

orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el título cuarto de esta Constitución. Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley...".

---

Artículo 60. “El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las Entidades Federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de Senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley”.

Para Cárdenas Gracia el artículo 41 constitucional se ocupa del órgano autónomo electoral del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Instituto Federal Electoral. Es un órgano independiente de los otros poderes. Es un poder diferente de los tradicionales, apolítico y con un estatuto específico para sus titulares. Este organismo es autoridad en la materia.<sup>266</sup>

Esta comprobado que la alternancia en el poder no hubiera sido posible o por lo menos se hubiera pospuesto unos años más tarde sino fuera por la enorme influencia que ejerció el Instituto Federal Electoral del año 2000. El apego a la legalidad hizo de esta autoridad un órgano de muchos elogios e importancia transcendental para la integración de Poderes Legislativo y Ejecutivos actuales.

### **C) LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Artículo 102.B. “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público,

---

<sup>266</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 118-123.

con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez Consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos Consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, ser elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas".

Para Fix Zamudio el apartado B del artículo 102 constitucional consagra la institución que ha recibido el nombre genérico de ombudsman. Esta institución de

origen extranjero tiene como función esencial recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, incluyendo los de carácter fundamental, de manera especial respecto de los actos de las autoridades administrativas, no sólo por la infracción de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por acuerdo presidencial el 5 de junio de 1990. Con las reformas constitucionales de 1992 se otorga reconocimiento constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público, que violen los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico nacional. Sin embargo, excluye los actos que provienen del Poder Judicial de la Federación, así como los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales ya que para estos, existen otros mecanismos de defensa constitucional y legal.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias. Lo que se pretende con ello, es el establecimiento de medios preventivos, sencillos, rápidos y sin formalidades, para la solución de conflictos derivados de la afectación de los derechos del gobernado. Realmente la fuerza de estas recomendaciones estriba en su publicidad.<sup>267</sup> Comenta Vázquez Alfaro que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la función de vigilar la actividad de la Administración.<sup>268</sup>

Es de notar el escaso peso que las recomendaciones tienen en la actualidad y la imposibilidad para que conozca de materia laboral y jurisdiccional en donde también se cometen violaciones a los derechos humanos. Sin embargo es claro que ningún miembro de los poderes clásicos quiere ser objeto de una recomendación en virtud de la publicidad de las resoluciones y su impacto ante la sociedad.

---

<sup>267</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor. El Artículo 102 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 92-100.

### **3.13. CONTROLES EJERCIDOS POR LOS PODERES INFORMALES.**

Los partidos políticos y las asociaciones de empresarios y trabajadores no están reconocidos constitucionalmente como órganos de poder aun y cuando el máximo texto hable de ellos. Los factores reales de poder de la época del liberalismo primigenio son diferentes a los que en la actualidad persisten. En estos casos aludiremos primeramente a las disposiciones que los refieren.

#### **A) LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Artículo 41"...

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y

---

<sup>268</sup> Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. p. 89.

sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones...".

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

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

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de Diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de cúrules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las

---

fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos”.

Artículo 56. “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.

Cárdenas Gracia comenta que los numerales I y II del artículo 41 constitucional regulan la actividad de los partidos políticos. Les reconoce como entidades de interés público, establece su intervención en los procesos electorales federales, estatales y municipales y determina sus principales fines. Se regulan sus prerrogativas relacionadas con el uso de los medios de comunicación social y sus mecanismos de financiamiento.

Los partidos políticos no son asociaciones privadas ni órganos del Estado. Son asociaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones. Los partidos políticos fueron elevados a rango constitucional en el año de 1977. La constitucionalización de los partidos políticos se debe a que constituyen la pieza fundamental del sistema político democrático. Importante resulta su actuar en virtud del cual, organizan, componen e integran los poderes públicos, principalmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Y respecto a los otros influyen indirectamente en su composición. Tan importantes son los partidos

políticos que pueden impugnar leyes mediante las acciones de inconstitucionalidad.<sup>269</sup>

Los artículos 52, 54 y 56 constitucionales hablan acerca de cómo los partidos políticos conforman el Congreso de la Unión y como se garantiza su representatividad.

Valadés dice respecto del papel que juegan los partidos políticos en la actualidad para efectos del control constitucional que los partidos políticos son un componente importantísimo de los órganos de poder en los Estados modernos. Sus decisiones se proyectan sobre los órganos constituidos. La disciplina al partido sobre la lealtad del elector condiciona el ejercicio de las funciones de control constitucionales. Esencialmente los partidos políticos son instrumentos sociales para la institucionalización de la lucha política.

El problema radica en que muchas veces la presencia de partidos políticos trae consigo la manipulación del elector, los acuerdos cupulares al margen del sistema representativo, la formación y consolidación de elites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos, la formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del partido, la negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular, el ocultamiento de fuentes de financiamiento y la presencia hegemónica de alguno de ellos. En un sistema constitucional democrático, los partidos políticos dinamizan la estructura constitucional del poder, impidiendo concentraciones excesivas de atribuciones en órganos y personas.

Los partidos políticos pueden cumplir formalmente con sus obligaciones y sin embargo estar distantes de la ciudadanía. Del comportamiento de los partidos depende la vigencia del sistema representativo, la autonomía del ciudadano a la hora de elegir, el equilibrio funcional de los órganos de poder, el encauzamiento institucional de las presiones políticas, la estabilidad de las instituciones y la funcionalidad del sistema normativo. La mayor concentración del poder político en

---

<sup>269</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. El Artículo 41 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. pp. 112-118.

---

un sistema bipartidista implica un deterioro de la objetividad, intensidad y frecuencia de los controles constitucionales.<sup>270</sup>

La democracia y el Estado de Derecho en los tiempos actuales no son posibles de existir sin la presencia de los partidos políticos. Ellos nutren las estructuras de poder e influyen en las decisiones nacionales. Si bien es cierto, la Constitución no los considera como poder, lo cierto es que son capaces de modificar la estructura y organización del sistema político. Es necesario fortalecer en nuestro país el sistema de partidos.

## **B) AGRUPACIONES EMPRESARIALES Y SINDICATOS.**

Artículo 28”...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las Legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata”.

Artículo 123 XVI. “Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

---

<sup>270</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. pp. 61-86.

---

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno...”.

Los artículos antes mencionados describen la posibilidad reconocida constitucionalmente para que los trabajadores y/o los patronos en defensa de sus intereses se asocien. En el caso de trabajadores mediante sindicatos y en el caso de los patronos o empresarios mediante Cámaras.

Carpizo comenta que las asociaciones empresariales presionan e influyen sobre el poder político de las siguientes formas: contribuyendo económicamente a las campañas políticas, realizando regalos o iguales a los políticos, dejando de invertir y crear empleos, sacando capitales del país, financiando a grupos de protesta o de interés contra el gobierno, amenazando con que sus empresas abandonarían el país, campañas en contra del gobierno a través de los medios de comunicación masiva, muchos de los cuales pertenecen o sobre de ellos tienen influencia por la propaganda que contratan.<sup>271</sup>

El mismo autor comenta que los sindicatos de obreros y campesinos actúan como medios de presión y cuya organización de masas puede impactar en el sistema político.

---

<sup>271</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales. pp. 343.

Para Burgoa, si el Derecho constitucional quiere seguir garantizando la libertad, debe empezar a ver hacia los nuevos centros de poder emergentes. Se trata sobre todo de empresas transnacionales, grandes grupos de comunicación, detentadores del capital financiero internacional, redes oligopólicas de distribución y producción de bienes de primera necesidad, etc. Estos sujetos privados actúan sobre el sistema político a través de partidos satélites o incluso de partidos grandes. Han penetrado a los poderes con el fin de obtener ventajas.<sup>272</sup>

Cada vez es más frecuente la presión de organismos de asociación privada sobre la actuación de los poderes clásicos en la implementación de medidas que a sus intereses satisfagan. Un ejemplo fue la presión en los medios de comunicación y en el propio recinto del Congreso de la Unión por parte de las Cámaras de Industriales para aprobar la reforma hacendaría y la Iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente al año 2002. Otro ejemplo del caso son las presiones que diferentes asociaciones privadas hicieron para hacer posibles los rescates bancarios, carretero, azucarero y recientemente de la industria de la industria aeronáutica nacional.

De misma forma las organizaciones de trabajadores mediante mecanismos de huelgas y paros generalizados presionan a los poderes clásicos a favor de sus intereses e incluso presionando para incluir a sus líderes sindicales dentro de la misma estructura de poder.

### **C) LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.**

Constitucionalmente no son regulados los medios de comunicación ni la opinión pública.

Para Valadés los medios de comunicación y la opinión pública tienen efectos trascendentes sobre las instituciones públicas. Poco a poco los medios de comunicación van desplazando a los parlamentos en la función crítica del

---

<sup>272</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio. Reformabilidad de la Constitución en Hacia una Nueva Constitucionalidad, pp. 38-39.

---

gobierno. Además, son ellos lo que hacen posible la percepción pública respecto a como los controles son ejercidos. Queda claro que influyen los medios de comunicación en las instituciones de derecho político aun y cuando no sea posible precisar que tanto han contribuido al deterioro del sentimiento constitucional, el desprestigio de la actividad política y la pérdida de legitimidad del Estado. La formalización de los instrumentos constitucionales de control supuso el apoyo de los medios de comunicación en el ejercicio del control del poder.<sup>273</sup>

Cárdenas critica y comenta que la Constitución no tiene un apartado que regule el vehículo más poderoso en las democracias modernas que son los medios de comunicación. La legislación secundaria regula las concesiones y autorizaciones a los empresarios en materia de medios de comunicación, en estas leyes secundarias no se regula debidamente los derechos de la personalidad e intimidad de las personas. El Presidente con base en la Ley Federal de Radio y Televisión puede otorgar y revocar concesiones en materia de medios de comunicación así como vigilarlas. Las leyes secundarias conceden al Ejecutivo un poder de censura y manipulación enorme que ha generado un ambiente de corrupción y ausencia de crítica, salvo en fechas recientes en donde algunos medios han creado una nueva cultura informativa. Por ello es fundamental que los medios estén regulados constitucionalmente y que su control y vigilancia no esté en manos del Ejecutivo.<sup>274</sup>

Carpizo expone que los medios de comunicación masiva son un poder por que poseen los instrumentos y los mecanismos que les da la posibilidad de condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos con independencia de su voluntad y de su resistencia. Sus instrumentos de poder son de carácter ideológico y psíquico. Cuestionan las políticas de gobierno, de los políticos y en general de los otros poderes a través del mecanismo de las encuestas. Entre el poder de los medios de comunicación masiva y el poder económico hay muchos vínculos.<sup>275</sup>

---

<sup>273</sup> Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder, pp. 90-94.

<sup>274</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia, pp. 89-90.

<sup>275</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales, pp. 344-349.

Las encuestas manipuladas en los medios de comunicación parecen conformar decisiones legitimadoras al margen de los órganos representativos nacionales y en nuestro país, esto no es la excepción. La opinión pública está relacionada con intereses políticos y afecta las políticas de vivienda, seguridad pública, educación, desarrollos turísticos, plataformas políticas entre otras. Más aun poco a poco han desplazado a los órganos parlamentarios de la función crítica del gobierno. Es de reflexionar acerca de la pertinencia o no de considerar a los medios de comunicación como entidades de interés público.

#### **D) LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.**

La Constitución vigente no regula las acciones de las organizaciones no gubernamentales y su influencia en las decisiones de los poderes clásicos.

Para Carpizo las organizaciones no gubernamentales son asociaciones que persiguen fines muy diversos, tales como la protección de los derechos humanos, la igualdad de sexos, la ecología y los animales. Son organizaciones que en las dos últimas décadas han proliferado y cuentan con una estructura, programas de acción, métodos de investigación de respaldo social. Por ello su actuación puede inducir para alterar, afinar, modificar, desechar o derogar decisiones de los poderes. Dado que sus causas generalmente gozan de prestigio social el no tomarlas en cuenta puede acarrear un alto costo político al gobierno.<sup>276</sup>

En muchas decisiones públicas cada vez más influyen las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales. Las tareas de control en materia de derechos humanos, menores de edad, mujeres, protección al medio ambiente entre otros son efectuadas por organizaciones cuyo financiamiento no depende del gobierno y al cual puede causarles muchos problemas en razón de la legitimación alta con la que cuentan socialmente. La mayor parte de sus demandas consisten en permitir el acceso de los ciudadanos a los instrumentos de poder.

<sup>276</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales, pp. 340-343.

---

## CONCLUSIONES

**A)TEÓRICAS.-** La forma en la cual debe estar estructurado el poder público ha sido objeto de preocupación y estudio; no sólo del hombre moderno sino desde las civilizaciones antiguas.

Dividir los asuntos en públicos y privados no fue suficiente para estructurar un sistema político. Fue necesario separar o fraccionar las potestades públicas. Al principio esto se debió a una división natural del trabajo puesto que era imposible que una persona o corporación abarcará con su actuar las atribuciones encomendadas. Posteriormente, el fraccionamiento de las cuestiones públicas derivó de la necesidad de la especialización, con la intención de eficientizarlas. Finalmente, el poder público se dividió para su ejercicio con el objeto de evitar la concentración y por ende el abuso del poder, garantizar el esquema liberal individualista de respeto a los derechos y libertades ciudadanas, mejorar el sistema de control social y racionalizar el poder público.

En un primer momento el fraccionamiento del poder fue de tipo social, estamental y económico. Con posterioridad, la división del poder tuvo sustento constitucional. Este último incluyó el aspecto político y el aspecto jurídico. El poder político era visto desde una perspectiva jurídica o normativa de ahí que sus limitantes estuvieran reconocidas exclusivamente en la ley.

Sin embargo, el poder tuvo y ha tenido una infinidad de formas de expresión. No ha sido posible y mucho menos en la actualidad exteriorizar únicamente en disposiciones normativas el ejercicio del poder. En lo económico, en lo cultural, en lo individual, en lo colectivo, en lo religioso y en lo social; nuevas formas de denominación - con entes diversos a los tradicionales a la cabeza - se sustituyen, complementan o nacen al margen de las tradicionales o políticas.

De esta forma, los órganos de poder tradicionalmente considerados como tales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) ejercen el poder a la par con entes nuevos producto de la dinámica social. El poder público, es tan sólo una forma de exteriorización del poder y no la única.

---

Ante esta nueva realidad, los sistemas políticos democráticos sustentados en el marco del Estado de Derecho, exigen nuevas formas de control, supervisión y fiscalización de los asuntos públicos.

Los controles políticos al igual que el poder, tienen connotaciones formales si como tales están reconocidos en la ley, pero también materiales si aun carentes de la aceptación normativa en los hechos son ejercidos. De ahí que en el estudio de los controles constitucionales al poder público se requiera no hay de una visión formalista sino desde una perspectiva más amplia, más racional.

El poder público tiene formas de control constitucional entre los propios entes que lo ejercen. Esos controles formales a veces se aplican, otras veces se verifican a medias o en el peor de los casos constituyen letra muerta.

Ante la ineficacia e ineficiencia de los controles establecidos en la ley y como una forma de defensa social ante los abusos del poder, los controles materiales sin reconocimiento normativo se han desarrollado en beneficio de intereses individuales o sectoriales.

Un poder puede estar reconocido constitucionalmente como tal, pero esto no garantiza por sí, su ejercicio ni tampoco su eficacia y eficiencia. Lo que es más, nuevos entes sociales pueden sustituirlos como tales. Esto debe analizarse dentro del contexto actual basado en serios cuestionamientos a las instituciones estatales.

La imposibilidad para que los textos normativos regulen todas las formas de dominación y poder que dentro de la convivencia social coexisten, es evidente de la misma forma en que es necesario regulan dichas manifestaciones importantes y trascendentes para la comunidad. Independientemente de su naturaleza pública, privada, grupal o particular. Los nuevos poderes exigen nuevos controles. La existencia de nuevas formas de fiscalización del poder público ajenas a su campo de influencia inciden en la toma y ejecución de decisiones nacionales.

Son ejemplo de lo anterior, las actividades desarrolladas por los organismos descentralizados del Estado u órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, asociaciones no gubernamentales, asociaciones grupales con intereses privados definidos y medios de comunicación. Su actuación limita el desarrollo de las funciones que realizan los poderes públicos tradicionales. Constituye una

---

imperiosa necesidad reconocer el nuevo esquema de poder social, las mezclas de intereses privados en asuntos públicos y de intereses públicos en los asuntos privados la falta de coherencia fáctica de algunas disposiciones constitucionales relacionadas con el control. Con lo anterior se buscará contar con un esquema racional y diseño constitucional e institucional. Racionalizar el poder político atendiendo al control y poder social es equilibrar su ejercicio y evitar su abuso.

Es importante aprovechar la experiencia humana en la estructuración del poder político en la búsqueda de soluciones que respondan a los efectos dañinos de un sistema político y racional, ineficiente e ineficaz.

Las ideas de: el consenso en las decisiones nacionales, la capacidad exigida a determinados puestos públicos, el establecimiento de un sistema de responsabilidades públicas, el respeto a la legalidad, la cultura de la legitimidad, la especialización en el ejercicio del poder, la corresponsabilidad en las decisiones trascendentes, el fomento de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el respeto a la supremacía constitucional, la necesidad de equilibrios y controles a los actos de poder, la implementación de un sistema que permita relaciones adecuadas entre los poderes clásicos con objeto de evitar la parálisis gubernamental y la claridad y precisión de las leyes, son tan sólo algunos aspectos y principios sobre los que deben descansar todo orden político normativo y cuya reflexión también debe atender las circunstancias del lugar, tiempo y modo en que los hombres se relacionan en una colectividad determinada.

Las reglas generales consisten en disposiciones aplicables a todos los casos y estas por lo mismo deben ser resultado de la reflexión necesaria de todos y cada uno de los puntos anteriores sin excluir alguno al momento de fijar las reglas del juego político y concretizándolas según cada sociedad en particular.

La división de poderes es una teoría que sigue siendo necesaria y útil en el sentido de no permitir la concentración del poder y evitar el abuso desmedido en el ejercicio del mismo mediante la implementación de controles políticos capaces de ser aplicados, obtener los resultados esperados y sucederse en los tiempos y términos previstos constitucionalmente.

La estructuración del poder y sus controles instituidos debe tomar en cuenta también las nuevas formas emergentes de poder. En tal sentido la Teoría de la

División de Poderes requiere de un reajuste fáctico y normativo; un cambio en los medios más no en los fines.

La Teoría de la División de Poderes fue producto de las condiciones de hecho en las que se desarrollaba el poder político de la sociedad liberal en sus inicios y fue tal su importancia que hasta la fecha sigue constituyéndose en una de las piedras angulares del constitucionalismo moderno. Ante nuevas condiciones sociales y normativas su adecuación resulta necesaria.

Basta probar lo anterior si tenemos presente que la mayor parte de los exponentes de la Teoría de la División de Poderes en sus inicios consideraba al Poder Judicial como un poder nulo. Actualmente, nadie cuestiona la importancia que tiene este poder como garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos de Estado y por ende; parte del poder público al igual que los otros poderes con atribuciones de control para el mantenimiento y equilibrio del poder. En suma se trata de un poder visible.

De la misma forma, al principio de la implementación de la Teoría de la División de Poderes no existía el sistema de partidos base de la democracia representativa del mundo de hoy. Tampoco existían centros de control autónomos.

Por ello, no estamos de acuerdo en la inutilidad de esta teoría; sólo pugnamos por su adecuación. El hombre en sociedad ha padecido en diferentes momentos históricos las graves consecuencias derivadas de la concentración y abuso del poder. Por ejemplo, en la época del feudalismo, en el período de las monarquías absolutas y el tiempo de los Estados totalitarios en donde prácticamente la ilegalidad se extendió por casi toda la vida pública. Fue y continúa haciendo objeto del Estado de Derecho la eliminación de poderes absolutos y arbitrarios por lo que la división de poderes resulta todavía indispensable.

Para nosotros, la Teoría de la División de Poderes desde la perspectiva terminológica no presenta complicación alguna. Dividido el poder es posible al posibilitar su ejercicio en órganos diferentes. Dividir el poder no es restarlo, disminuirlo. Es únicamente especializarlo atribuyéndolo a entes distintos para su ejercicio correcto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

Las garantías del equilibrio de poderes son los controles constitucionales (jurídicos y políticos). Controlar el poder no es minimizarlo sino optimizarlo. El poder es un medio de equilibrio pero también sujeto a equilibrar.

**B) CONTEXTUALES.** La división de poderes es una institución constitucional que nuestro país desde su independencia normativamente ha considerado. Fueron las condiciones sociales las que en menor o mayor medida favorecieron su aplicación paulatina y progresiva. Nuestra cultura política como nación favoreció la concentración del poder en una sola persona por lo que las implicaciones de la separación de poderes no fueron fáciles de acatar.

Las condiciones propias del siglo XIX caracterizadas por la inestabilidad política y la precariedad económica del país crearon un esquema de control entre poderes insuficiente para fiscalizar un diseño constitucional que en el mayor de los casos daba preeminencia al Poder Ejecutivo sobre los demás. Los controles constitucionales al principio eran de corte político y posteriormente en su mayoría de naturaleza jurisdiccional. Sin embargo, las condiciones fácticas hicieron casi imposible su aplicación. Fue evidente la falta de racionalidad entre las hipótesis normativas previstas en el texto constitucional y la realidad imperante del momento. Si en algunas circunstancias la Constitución impidió un equilibrio entre los poderes, las condiciones históricas lo hicieron en mayor medida.

Para el siglo XX la situación fue la misma. Nuestra Constitución favoreció el sistema presidencialista. El Poder Ejecutivo actuaba prácticamente como un dictador sexenal. Prueba de ello era que no podía al Presidente de la República atribírsele por sus actos responsabilidad alguna, tenía el derecho de veto, facultades extraordinarias para legislar, la posibilidad de celebrar tratados internacionales, amplias facultades en materia de Administración Pública, la facultad de iniciar leyes y efectuar reglamentos y manejar casi la totalidad de los recursos económicos, financieros y materiales del poder público.

Además, el Presidente de la República era el poder controlador de los medios de comunicación, designaba a su sucesor y nombraba gobernadores y los altos mandos administrativos y por si fuera poco era el jefe del partido dominante en el Congreso respaldando sus determinaciones. Por lo mismo el Poder Legislativo era ineficaz en sus labores de control y la Corte al depender de los

nombramientos que de sus miembros hiciera el titular del Ejecutivo le debía pleitesía.

Para el año 2000 culminó una parte importante de la reforma del Estado mexicano. El Estado autocrático quedó atrás y se abrieron paso nuevas condiciones normativas y fácticas. Seis años antes se habían ampliado las controversias constitucionales. En ese lapso también se ciudadanizó el órgano público encargado de las elecciones federales, se creó el Tribunal Federal Electoral y se fortaleció constitucionalmente el sistema de partidos. En 1997 el partido tradicionalmente mayoritario deja de serlo amén de perder varias gubernaturas incluyendo el Distrito Federal. Finalmente perdió la Presidencia de la República.

En este contexto, el Congreso y la Suprema Corte asumen sus responsabilidades de control constitucional en defensa de sus atribuciones. Paralelamente los medios de comunicación empiezan a presionar e independizarse de la línea gubernamental, las organizaciones no gubernamentales proliferan, el sistema de partidos se consolida y los poderes informales limitan cada vez más la actuación pública. Todos buscan participar en la toma y ejecución de las decisiones nacionales.

El vigente artículo 49 constitucional prohíbe la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, salvo en el caso de las facultades extraordinarias para legislar en los términos previstos por el artículo 29 constitucional y en el caso de la materia arancelaria prevista en el artículo 131 del mismo ordenamiento.

La excepción planteada en el artículo 29 constitucional doctrinariamente esta justificada. Lo que no lo esta es la falta de claridad y precisión conceptual de la referida disposición. Esta situación permite la posibilidad de un uso arbitrario y discrecional por parte del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la materia arancelaria se entiende su otorgamiento al Ejecutivo pero no se acepta la carencia de controles eficientes que permitan verificar el uso adecuado que se le confieran a tales atribuciones presidenciales.

De manera integral el texto constitucional establece un sistema flexible de división de poderes al permitir que un poder realice funciones propias de otro

---

poder y en algunos casos exija la incumbencia de dos poderes para la toma de una determinada resolución. Lo anterior es perfectamente claro cuando se estudian los actos de Estado no sólo desde la perspectiva formal sino material. Este último criterio demuestra las interrelaciones que en la estructuración del poder cuenta el Estado mexicano.

Otra consideración importante consiste en que nuestro texto constitucional además de reconocer a los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) regula ciertos órganos imposibles de ubicar dentro de la zona de influencia de los referidos y entre ellos encontramos al Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sin embargo su influencia es tal que son capaces de alterar la estructura del poder y las decisiones de los poderes clásicos. Además regula a los partidos políticos considerándolos como entidades de interés público pero sin reconocerles el carácter de poder. Es el mismo caso de las Cámaras de Industriales y las asociaciones sindicales.

Es claro que el contexto normativo actual impide que opere la división de poderes de forma adecuada. Los poderes emergentes alteran las estructuras de distribución del poder y amplía el esquema de control entre más de tres entes públicos. Sin embargo, estos poderes nuevos no pueden quedar ajenos a la posibilidad de ser fiscalizados lo que el diseño constitucional no permite de manera eficaz.

La Constitución actual no regula a una serie de organizaciones privadas cuya influencia social es alta y pueden alterar el curso de los asuntos de Estado, tal es el caso de los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales.

No se trata de revisar solamente los controles instituidos sino incluir los necesarios para aquellos grupos privados de enorme relevancia en la convivencia social. Se trata de poderes informales ajenos a las estructuras públicas pero con la suficiente fuerza como para alterar e imponer decisiones políticas relevantes. Es decir, se trata de grupos capaces de no acatar las decisiones del Estado, acatarlas parcialmente o presionar a los órganos de poder reconocidos para actuar en tal o cual sentido.

Del mismo modo, el contexto fáctico no es el mismo al previsto regular después de la revolución. Se acabó el Estado paternalista para dar paso en nuestro país al mundo neoliberal y globalizante, las necesidades sociales se han multiplicado, el Estado se ha empequeñecido y las crisis se han vuelto recurrentes.

**C)METODOLÓGICAS.** La Constitución de 1917 preveía un esquema de división de poderes normativamente posible pero que la práctica política mexicana se encargó de imposibilitar. Sin embargo, los cambios políticos de los últimos ocho años hacen posible en el mundo de los hechos, en el mundo fáctico; un esquema de división de poderes en los términos planteados con anterioridad pero que el texto constitucional imposibilita dado que el diseño institucional que prescribe no esta acorde con los tiempos actuales.

Derivado del análisis de contenidos aplicado a los controles constitucionales vigentes observamos que son constantes los momentos de pre o casi ingobernabilidad y tensión entre los poderes constitucionales del país, principalmente en el campo del Presupuesto de Egresos de la Federación y la manera en que deben ser obtenidos y recaudados los ingresos fiscales. El texto nos muestra que no existen mecanismos adecuados de destrabe entre la problemática que al respecto se suscita entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, no hay mecanismos que permitan un entendimiento entre estos poderes. Por otra parte el contexto nos demuestra lucha entre un Poder Legislativo engallado y protagonista y un Poder Ejecutivo que resiste todavía a no contar con los poderes absolutos de antaño.

La Constitución debe reformarse desde nuestra perspectiva y preferentemente en los siguientes aspectos:

1) En cuanto al Poder Legislativo. Debe contar con los medios económicos, materiales y humanos suficientes para cumplir sus funciones legislativas. Es una manera de asegurar su independencia que permite no depender del Ejecutivo financieramente. La organización interna del Congreso debe ajustarse a los tiempos actuales complejos a fin de contar con un sistema de creación de leyes que permita su estudio, discusión, análisis y aprobación sin prisas ni contratiempos. La ley orgánica y el reglamento interior deben ser ajustados.

---

Particularmente se requiere de una ampliación constitucional en el término de estudio de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de egresos de la Federación y la obligatoriedad del Ejecutivo de presentarlas en un nuevo plazo con fecha anterior al establecido actualmente. Los controles económico financieros del Congreso en materia de revisión de la cuenta pública, aprobación de las bases para la contratación de empréstitos, subsidios y comercio exterior deben normarse con base a criterios jurídicos y no políticos. Bien puede constitucionalmente reconocerse a la Auditoría Superior de la Federación como un organismo constitucional autónomo.

Un mecanismo de control constitucional que requiere dejar de ser letra muerta es el juicio político. Más aún y cuando ha sido enorme el daño a las instituciones nacionales por parte de altos servidores públicos incluyendo el Presidente de la República que se han enriquecido y en el peor de los casos delinquido al amparo del cargo ostentado. Sin embargo, es necesario definir y precisar las causales de procedencia de esta institución para efectos de no caer en uso arbitrario e irracional del mismo.

De la misma manera debe posibilitarse que en ciertas circunstancias la declaración de procedencia no opere y se posibilite la separación inmediata de cargo ocupado por los servidores previstos constitucionalmente dado que si bien es cierto con ella se pretende proteger el desempeño de puestos públicos importantes para la buena marcha de los asuntos públicos también lo es, que la propia Constitución no puede solapar impunidad para el caso de los delitos graves o de aquellos en donde el delincuente fue detenido en flagrancia.

Las comparecencias deben permitir un mayor y mejor intercambio de información y puntos de vista entre los poderes. Desde nuestra perspectiva no sólo debe tener connotaciones políticas sino de corresponsabilidad jurídica en las decisiones relevantes. Es el mismo caso de las comisiones de investigación cuya procedencia debe incluir a los miembros de la Administración Pública centralizada.

Es menester del Legislativo normar las actividades de los grupos de presión toda vez que no puede ningún interés particular o de grupo estar por encima de los públicos y sin que por ello se afecten los derechos y libertades ciudadanas.

---

Resulta impostergable normar la conducta de ciertos grupos de presión como los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones sociales para que en el marco de las libertades y derechos establecidos hagan valer sus derechos al mismo tiempo que actúen sin poner en peligro el orden constitucional y el respeto a las instituciones que nos rigen.

Finalmente consideramos que el Poder Legislativo Federal debe de profesionalizarse mediante la implementación de formas paralelas o similares al servicio civil de carrera y permitir la reelección de sus miembros solamente para el caso de los legisladores uninominales e impidiéndolo en el caso de los legisladores de representación proporcional con el objeto de que sea la comunidad quien en última instancia valore al momento de sufragar las actividades de sus representantes.

II) En cuanto al Poder Ejecutivo. Consideramos que el veto presidencial no debe operar en el caso de las disposiciones realizadas por el Congreso de la Unión en carácter de Constituyente Permanente y como tal debe expresarse constitucionalmente. El Poder Ejecutivo no debe tener más atribuciones en materias relacionadas con el Distrito Federal que no sean las mismas con las que cuenta en todas las demás Entidades Federativas del país.

Consideramos que el Presidente debe continuar con facultades extraordinarias para legislar en los supuestos de las causas generadoras de la suspensión de garantías y comercio exterior. Solamente que propugnamos porque constitucionalmente se precisen de manera más explícita los hechos y circunstancias previstas con la finalidad de evitar un uso arbitrario e irracional de las mismas.

III) En cuanto al Poder Judicial. Consideramos que las controversias constitucionales deben proceder contra los actos de un poder que en detrimento de otro cause en agravio del orden constitucional sólo que este último puede afectarse no sólo por actos positivos de poder sino también por actos negativos u omisos de los mismos. Tal es el caso de la negativa del Presidente de la República para publicar una ley remitida para tales efectos por el Congreso. Asimismo consideramos que debe de posibilitarse el acceso de las controversias constitucionales a los organismos constitucionales autónomos cuando los actos de

los poderes tradicionalmente reconocidos como tales afecten los fines que constitucionalmente se esperan de ellos.

Por otra parte no es posible que los resultados que el Poder Judicial en el caso de investigaciones al voto público y violaciones graves a las garantías individuales tengan poca trascendencia y efectividad por lo que su valoración no debe ser discrecional pues continuarían favoreciendo la impunidad.

Los controles constitucionales también requieren aplicarse a las actividades realizadas por los organismos constitucionales autónomos. En el caso del Banco de México nadie pone en duda la enorme importancia que sus funciones tienen para el país y por ello es que su actuación debe ser fiscalizada eficientemente. Así consideramos pertinente que el titular de esta institución rinda al Congreso un informe anual de sus actividades y un balance sustentado de las expectativas que en la materia se tiene para el año siguiente. Además permitiría al Poder Legislativo tener mayores elementos para la toma de mejores decisiones financieras. Referente al Instituto Federal Electoral consideramos que constitucionalmente debe asegurarse su independencia financiera de forma que los recursos que se le asignen no estén relacionados con fluctuaciones políticas. La actividad de la Comisión de Derechos Humanos debe ampliarse a investigar violaciones que en materia de derechos humanos se cometan por los poderes legislativo y judicial, organismos constitucionales autónomos y entes emergentes de poder.

En cuanto a los partidos políticos consideramos que la Constitución debe favorecer un sistema de partidos fuerte. Estas instituciones de la misma forma en que pueden controlar los actos de poder público dotando al aparato gubernamental de los hombres y mujeres que así lo considere e impugnando mediante las acciones de inconstitucionalidad importantes decisiones electorales y relacionadas con derechos políticos deben fiscalizarse por parte del poder público en aspectos como democracia interna, formas de financiación para clarificar los intereses a los que sirven, participación ciudadana y representatividad.

Los medios de comunicación no deben regular por sí mismos sus actividades cuanto este de por medio el orden, la seguridad y la confianza a las instituciones. No es con desconfianza como puede recuperarse el respeto institucional. Tampoco puede en los medios de comunicación cabildarse tal o

---

cual decisión del Estado o influir para tales efectos en la opinión pública puesto que se menospreciaría y devaluaría la representación instituida en el Congreso de la Unión. No estamos en contra de las libertas de expresión sino a favor de un manejo informativo responsable de los medios de comunicación que no pretenda sustituir en la opinión pública la representación nacional. La ley puede prever sanciones fuertes para el caso de manejos carentes de objetividad y sin sustento alguno que dolosamente pretendan o dañen las instituciones políticas o los derechos y libertades de los gobernados. Tampoco es posible que uno de los poderes constituidos se valga de los medios de comunicación con el objeto de restarles credibilidad o demeritar intencionalmente su trabajo y mucho menos en las vísperas de elecciones populares. Son los medios de comunicación un canal importante que debe aprovecharse para la búsqueda de consensos nacionales, el fomento de la cultura de la legalidad e institucionalidad, la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos y el mejor entendimiento entre el Estado y la sociedad civil, siempre dentro de los límites que para tales efectos prescriban las leyes.

A manera de conclusión general, podemos decir que existen controles constitucionales que no se aplican, controles que no corresponden en la práctica para los fines que fueron creados, controles mal regulados, controles nuevos con resultados eficientes, controles nuevos cuyos resultados es menester esperar y controles sin razón de ser. En este esquema opera la división de poderes en nuestro país y permiten una fiscalización del poder de manera limitada.

La Constitución requiere ser precisada a efecto contar con un esquema racional de control constitucional y en el que se incluyan las nuevas variantes de poder y sus mecanismos de fiscalización respectivos. Sin embargo, para el análisis de un verdadero esquema de control constitucional y división de poderes más completo es necesario tomar en cuenta otros aspectos como son: los mecanismos de control intraorgánicos, legitimidad, sistemas políticos, cultura política, gobernabilidad, democracia y representación.

---

## BIBLIOGRAFÍA

1. Abbagnano, Nicolás. "Diccionario de Filosofía". Editorial Fondo del Cultura Económica. México 2000. pp. 1206.
2. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1995. pp. 425.
3. Althusser, Luis. "El Mito de la Separación de Poderes". Ediciones de Compilación de Teoría Constitucional. UAM Azcapotzalco. Tomo II. pp. 50.
4. Althusser, Luis. "Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado". Editorial Quinto Sol. México 1998. pp. 35.
5. Aristóteles. "La Política". Editorial Porrúa. México 2000. pp. 425.
6. Berelson, Bernard. "Análisis de Contenidos". Publicación hecha en el Handbook of Psychology, editado por Gardner Publishing Co. Inc.; 1954, Volumen I. "Theory and Method". pp. 488-522. Traducción de Adolfo Chacon Solano y Jorge Ayala Blanco, realizada por el Departamento Técnico de la Dirección General de Información de la UNAM en Julio de 1969.
7. Bobbio, Norberto. "La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1999. pp. 195.
8. Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI. México 1999. pp. 1636.
9. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Reformabilidad de la Constitución hacia una Nueva Constitucionalidad". Editorial UNAM. México 1998. pp. 50.
10. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 1991. pp. 1048.
11. Cárdenas Gracia, Jaime. "El Artículo 41 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo II. México 2000. pp. 210.
12. Cárdenas Gracia, Jaime. "Una Constitución para la Democracia". Editorial UNAM. México 2000. pp. 299.

13. Carpizo, Jorge. "El Artículo 93 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada y Concordada. Editorial Porrúa Tomo III. México 2000. pp. 364
14. Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". Editorial Siglo XXI. México 1993. pp. 150
15. Carpizo, Jorge. "Nuevos Estudios Constitucionales". Editorial Porrúa. México 2000. pp. 572
16. Carranca Zúñiga, Joel. "Poder Judicial". Editorial Porrúa. México 2000. pp. 852.
17. Castrejon, Gabino. "Derecho Administrativo Mexicano". Editorial Cárdenas. México 2000. pp. 492
18. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. "El Artículo 131 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa. Tomo IV. México 2000. pp. 340.
19. Chevallier, Jean Jaques. "Los Grandes Textos Políticos". Editorial Aguilar. España 1979. pp. 419.
20. Cicerón. "De los Oficios o los Deberes". Editorial Porrúa. México 1990. pp. 151.
21. Cicerón. "Tratado de las Leyes". Editorial Porrúa. México 1990. pp. 125.
22. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Sista. México 2002. pp. 852.
23. De Aquino, Santo Tomas. "Suma contra los Gentiles". Editorial Porrúa. Libro III. pp. 467.
24. "Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano". Ediciones de Compilación de Teoría Constitucional UAM Azcapotzalco. Tomo II. pp. 232.
25. De la Madrid Hurtado, Miguel. "El Artículo 26 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo I. México 2000. pp. 428.
26. Diccionario Grijalvo. "Liberalismo". Editorial Grijalvo. México 1996. pp. 1120.
27. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial UNAM. Porrúa. México 1998. pp. 3272.
28. Farah Gebara, Mauricio. "El Artículo 87 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada y Concordada. Tomo III. Editorial Porrúa. México 2000. pp. 364.

29. Fernández Ruiz, Jorge. "El Artículo 128 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Tomo III. Editorial Porrúa. México 2000. pp. 364.
30. Ferrajoli, Luigi. "Derecho y Razón". Editorial Trota. España 200. pp. 990.
31. Fix Fierro, Héctor. "El Artículo 26 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Editorial Porrúa. Tomo III. México 2000. pp. 364.
32. Fix Zamudio, Héctor. "El Artículo 102 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo IV. México 2000. pp. 340.
33. Fix Zamudio, Héctor. "Los Artículos 102,103,104 y105 Constitucionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa. Tomo IV. México 2000. pp. 340.
34. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1992. pp. 506.
35. Galindo Garfias, Ignacio. "El Artículo 33 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Editorial Porrúa. Tomo II. México 2000. pp. 209.
36. Gómez Robledo Verdusco, Alonso. "El Artículo 133 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Editorial Porrúa. Tomo II. México 2000. pp. 323.
37. González Oropeza, Manuel. "Los Artículos 83,84 y 88 Constitucionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo III. México 2000. pp. 364.
38. Hauriou, André. "Derecho Constitucional en Instituciones Políticas". Editorial Ariel. España 1980. pp. 1099.
39. Hernández, María del Pilar. "El Artículo 75 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada". Editorial Porrúa. Tomo III. México 2000. pp. 364.
40. Hobbes, Tomás. "El Leviatán". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1987. pp. 618.

- 
41. Locke, John. "Ensayo sobre el Gobierno Civil". Editorial Porrúa. México 1997. pp. 150.
  42. Loewenstein, Karl. "Una Antigua Teoría: La Separación de Poderes". Ediciones de Compilación de Teoría Constitucional UAM Azcapotzalco. Tomo II. pp. 50.
  43. Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". Editorial Ariel. España 1964. pp. 225.
  44. Maquiavelo, Nicolás. "El Príncipe". Ediciones Leyenda. México 1999. pp.107.
  45. Melgar Adalid, Mario. "El Artículo 3 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. México 2000. pp. 428.
  46. Mijangos Borja, María de la Luz. "El Artículo 79 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa. Tomo III. ,México 2000. pp. 364.
  47. Montesquieu. "El Espíritu de las Leyes". Editorial Porrúa. México 1998. pp. 439.
  48. Mora Donatto, Cecilia Judith. "Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político". Editorial UNAM. México 1998. pp. 317.
  49. Orozco Henríquez, José de Jesús. "Los Artículos 108,109,110,111,112,113 y 114 Constitucionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo IV. México 2000. pp. 340.
  50. Orozco Henríquez, José de Jesús. "El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior". Editorial Porrúa. México 1987. pp. 135.
  51. Orozco Henríquez, José de Jesús. "El Artículo 49 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo II. México 2000. pp. 210.
  52. Orozco Henríquez, José de Jesús. "El Artículo 92 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa. Tomo II. México 2000. pp. 364.
  53. Patiño Manffer, Ruperto. "El Artículo 28 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo I. México 2000. pp. 428.

- 
54. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "El Artículo 69 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo III. México 2000. pp. 364.
  55. Rabasa, Emilio. "El Artículo 89 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada y Concordada. Editorial Porrúa. Tomo III. México. 2000. pp. 364.
  56. Ríos Estavillo, Juan José. "El Artículo 123 Constitucional en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa. Tomo IV. México 2000. pp. 210.
  57. Robles Osollo, Ana Gloria. "La Controversia Constitucional como Control de la Constitucionalidad". Ediciones de la Revista Pemex Lex. México 1996. pp. 15.
  58. Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social". Editorial Colección Austral. México 2000. pp. 170.
  59. Sabine H, George. "Historia de la Teoría Política". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1991. pp. 677.
  60. San Agustín. "La Ciudad de Dios". Editorial Porrúa. México 1993. pp. 427.
  61. Sánchez Sandoval, Augusto. "El Control Social en México". Editorial UNAM. México 2000. pp. 387.
  62. Sayeg Helú, Jorge. "El Constitucionalismo Social en México". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1996. pp. 1024.
  63. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1992. pp. 782.
  64. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 1991. pp. 651.
  65. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa. México 1995. pp. 1174.
  66. Valadés, Diego. "El Artículo 27 Constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa. Tomo I. México 2000. pp. 428.
  67. Valadés, Diego. "El Control del Poder". Editorial UNAM - Porrúa. México 2000. pp. 345.
  68. Vázquez Alfaro, José Luis. "El Control de la Administración Pública en México." Editorial UNAM. México 1996. pp. 339.

69. Webber, Max. "Economía y Sociedad". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1999. pp. 1636.