

878509
6
2ej.

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



LAS FACULTADES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS DEL
PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

TESIS :
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA :
ADRIANA GARAY VARELA

DIRECTOR DE TESIS
LIC. ELIZABETH CARD MENDEZ

MEXICO, D.F.

1998.

263826

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

LOS PODERES DEL ESTADO

1.1.	Elementos del Estado	1
1.2.	La Soberanía y su Ejercicio.	12
1.3.	Teoría de la División de Poderes.	19
1.3.1.	Poder Ejecutivo	23
1.3.2.	Poder Legislativo	28
1.3.3.	Poder Judicial	32

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MEXICO

2.1.	Naturaleza Jurídica del Poder Ejecutivo	34
2.2.	Análisis de las Competencias Constitucionales del Poder Ejecutivo	42
2.3.	Naturaleza Jurídica del Poder Legislativo	47
2.4.	Análisis Constitucional del Poder Legislativo ...	56

CAPITULO III

RELACION DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

3.1.	Francia	79
3.2.	Italia.	87
3.3.	Estados Unidos	93
3.4.	Brasil	98

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MEXICO

4.1.	Diferencias Importantes de Competencia.	103
4.2.	Historia de las Relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	107
4.3.	La Reforma de Diciembre de 1994 como un Intento de Equilibrio de Poderes	116
	CONCLUSIONES	126
	BIBLIOGRAFIA	132

INTRODUCCION

Me es grato y satisfactorio someter a la superior consideración de este H. Jurado la presente réplica, como el esfuerzo último previo a la realización de añorada meta: sustentar el examen profesional que me permita la alta distinción de obtener el título de Licenciado en Derecho.

El estudio del Poder Legislativo es tema de actualidad, constituye una pieza fundamental en el avance democrático que requiere el país, a través del ejercicio exacto y preciso de las facultades que le confiere nuestra Carta Magna.

Las facultades materialmente legislativas y administrativas del Poder Legislativo, se ven limitadas y aún más, subordinadas al predominio de la figura central de nuestro sistema político: el Presidencialismo. Por esta razón, el objetivo central de este trabajo es llamar la atención respecto a la necesidad existencial de un auténtico equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En el desarrollo del tema, el ánimo por investigar con ecuanimidad, reflexión y objetividad, siempre ha acompañado a mis particulares puntos de vista y convicción jurídico-política que impregnan el contenido de este trabajo.

La estructura de mi tesis la he dividido en cuatro capítulos. En el primero me refiero a los conceptos fundamentales necesarios para una mejor exposición de nuestro tema central. Así comienzo con breve bosquejo del Estado y sus elementos: población, territorio y gobierno; concibo a la soberanía como el verdadero poder de poderes. Con estos elementos realizo análisis de la teoría llamada de la división de poderes, apuntando mis comentarios pertinentes.

En el siguiente capítulo me ocupo de la competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de conformidad con el contenido de nuestra Lex Fundamental. Me ocupo de la naturaleza jurídica de estos dos Poderes y desplazo las facultades formales y materiales de cada uno.

El tercer capítulo está dedicado enteramente a la relación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Derecho Comparado. Previamente expongo las características y diferencias entre los dos sistemas democráticos que hoy en día predominan en el mundo: parlamentario y presidencialista. Reviso los sistemas de gobierno de Francia, Italia, Estados Unidos y Brasil, con el propósito de obtener mayores elementos para valorar nuestro régimen, eminentemente presidencialista.

En el último capítulo, estimando contar ya con los

elementos de juicio idóneos, realizo el análisis de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México a través de la historia y atendiendo a las diferentes y concurrentes facultades derivadas de nuestra Carta Magna. Asimismo, hago referencia a las reformas constitucionales del último día de 1994, como un esfuerzo tendiente a equilibrar la fuerza de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como una aspiración legítima a la "democracia sin adjetivos" (Enrique Krauze).

Desahogado el capítulo, plasmo mis conclusiones en la inteligencia de que su contenido es responsabilidad exclusiva de la sustentante y no tienen mayor propósito que cumplir con el compromiso universitario del análisis con espíritu académico y crítica constructiva, aportando posibles soluciones.

CAPITULO I

LOS PODERES DEL ESTADO

El Estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencia judiciales. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se le suele confundir. Reconocemos que esta tarea no es nada fácil y prueba de ello es la multitud de doctrinas y teorías divergentes y contrarias en que su desempeño ha desembocado, por lo anterior, considero, que es de gran importancia, puntualizar a continuación los elementos del Estado de manera genérica y de igual forma hablar sobre la división de poderes.

1.1. Elementos del Estado.

Las diferentes teorías que la doctrina ha elaborado para expresar el ser del Estado y para formular el concepto respectivo, revelan que estas cuestiones constituyen uno de los problemas más arduos, difíciles y complicados con que se enfrenta el pensamiento jurídico-político. Nos

referimos, obviamente, a las teorías que pretenden desentrañar lo que es el Estado en el mundo antiguo, lo que significa en su existencia histórica como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética. No aludimos, por tanto, a las concepciones ideales de Estado, es decir, a aquellas que lo sitúan en el ámbito del deber-ser ético político y que han tratado de responder a la pregunta consistente en cómo debiera ser el Estado, concepciones entre las cuales, por lo demás, se descubren discrepancias eidéticas esenciales y accidentales. "Bien sabemos que la cuestión relativa a la implicación y al concepto de Estado rebasa los límites estrictos de la temática del Derecho Constitucional; pero como esta disciplina involucra primordialmente el estudio del Estado en su aspecto jurídico fundamental, o sea, como sujeto principal de la imputación normativa, no es posible eludir los imperativos metodológicos que como presupuestos insoslayables y a guisa de prolegómenos, condicionan el tratamiento de los diversos tópicos de que se compone la esfera investigatoria de tan importante rama de la Ciencia Jurídica".¹

Es indiscutible que la multiplicidad divergente de

¹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p. 213

teorías y opiniones doctrinarias sobre el ser y el concepto de Estado conduce no sólo a la confusión intelectual respecto de ambas cuestiones, sino a un escepticismo sobre lo que pudiese ser su implicación esencial, ya que esa multiplicidad, en rigor lógico, traduce el criterio de cada autor o tratadista. No dejamos de reconocer que cada uno de ellos construye su respectiva tesis con auténticas pretensiones científicas, ni que las ideas que la configuran alcanzan un acierto parcial en la dilucidación de las consabidas cuestiones; y si nos hemos atrevido a emitir nuestro punto de vista en relación con ellas, en los términos que indicaremos posteriormente, es sólo para dar satisfacción íntima a una inquietud intelectual que nos ha impulsado a asomarnos a tan delicados temas, sin que nuestra actitud involucre la vanidosa osadía de despejar definitivamente la aún no aclarada incógnita que supone el ser y el concepto de Estado, temiendo, por lo contrario, que nuestras ideas contribuyan a acentuar la confusión y el escepticismo que hemos señalado.

"La divergencia y contrariedad que se advierten en la doctrina sobre el Estado no tienen nada de asombroso y sí mucho de explicable, pues siendo el fenómeno estatal tan complejo, es susceptible de apreciarse al través de sus distintos aspectos o manifestaciones con un criterio parcial o fraccionario que culmina en conceptos incompletos

necesariamente".² Nadie niega que el Estado es una idea, pero tampoco puede sostenerse válidamente que, bajo esta connotación puramente espiritual, esté desvinculado de la realidad histórico-política. "El Estado no es una mera concepción de la mente humana, no es un simple ideal del pensamiento del hombre ni un solo producto de su actividad imaginativa. No denota un deber-ser sino un ente positivo, cuyo concepto debe elaborarse por la observación reflexiva y analítica de esa realidad donde se encuentra su ser y de la que se deriva su concepto".³ En su dimensión fenoménica pertenece al mundo de la cultura y específicamente al ámbito existencial político de las comunidades o sociedades humanas. Como fenómeno, es objeto de conocimiento, o sea, susceptible de aprenderse, analizarse y sintetizarse por el pensamiento cognoscente para formular su idea científica. Si en el Estado como fenómeno concurren diversos hechos o circunstancias que se registran y acaecen en la realidad socio-política, si su ser no es simple sino complejo merced a esa concurrencia en que convergen factores de muy diferente índole, el Estado como concepto no debe basarse exclusiva ni excluyentemente en alguno de ellos, sino comprenderlos a todos en una síntesis dialéctica.

"Es evidente que el Estado no es sólo territorio ni

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996. p. 308

³ CORRALES AYALA, Rafael. Características del Estado Mexicano. 6ª edición. Editorial Edicol, México, 1994. p. 218

población, pero tampoco su concepto debe contraerse al poder ni al orden jurídico. Como totalidad, el Estado se integra con partes interrelacionadas real y lógicamente, de lo que se deduce que su concepto debe ser el resultado sintético de la aprehensión y del análisis conjuntos de todas ellas".⁴

Por lo anterior, expondré de manera genérica que los elementos básicos del Estado son población, territorio y gobierno.

POBLACION.

Desde el punto de vista jurídico se puede definir a la población, según el maestro y jurista Fernando Flores Gómez como "El elemento personal del Estado, formado por los nacionales, pues los extranjeros, si bien viven en el territorio del Estado, no se consideran como parte de su población".⁵

"En un sentido sociológico, la población la define Antonio Caso como el conjunto de hombres que viven vinculados en interacción de medios afines y en sentido

⁴ GALAN Y GUTIÉRREZ, Eustaquio. Teoría del Derecho y del Estado como Objetivo de la Filosofía Jurídica. 5ª edición. Editorial UNAM. México, 1994. p. 412

⁵ FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 16ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. p.

jurídico como destinatarios del Derecho del Estado".⁶

Retomando lo anterior, se puede decir que la población de un Estado vale sobre todo como pueblo, constituyendo étnica y políticamente el núcleo de energías convergentes mantenedor de aquél en el espacio y en el tiempo.

El hombre es considerado en el estado como un sujeto que actúa bajo un orden jurídico, creado por él mismo, a través de los órganos respectivos y mediante los procedimientos correspondientes, constituyendo la población del Estado.

El hombre forma parte, ya que está actuando permanentemente en él, por él, dentro de él y a veces en contra de él.

Por lo tanto se entiende a la población como el conjunto de seres humanos que viven en el territorio de un Estado, sin tomar en cuenta su nacionalidad, es decir, son todas aquellas personas que viven en nuestro territorio.

Después de haber expuesto lo anterior, corresponde hacer lo propio sobre el

⁶ CASO, Antonio. Sociología del Estado. 5ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p. 136

TERRITORIO.

Al territorio, se le puede definir como "el elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía. En otras palabras, el ámbito de validez espacial del Derecho".⁷

Como sabemos el territorio está constituido no solamente por el espacio propiamente geográfico (suelo, subsuelo, mar y atmósfera), sino por todas aquellas cosas que constituyen al ámbito de vigencia del Derecho.

Respecto a esto nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48 establece lo siguiente.

El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la federación;

- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 319

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, y las marítimas interiores, y

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

"Es creencia general que el territorio, se forma exclusivamente por la corteza terrestre, es decir, por una extensión geográfica entre fronteras. Sin embargo, la necesidad de subsistir y progresar mediante el uso y aprovechamiento de los más variados productos o recursos de la naturaleza y del subsuelo, el extraordinario desarrollo de los nuevos medios de comunicación, el desenvolvimiento del derecho internacional, han sido, entre otros factores, lo que ha llevado a considerar que el territorio no es sólo la superficie, sino también las entrañas de la tierra, el mar circundante, la plataforma continental y la atmósfera que se encuentra sobre un país".⁸ En

⁸ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p. 422

consecuencia, actualmente el territorio de un Estado lo forman, además de la capa terrestre donde se encuentra localizado su pueblo, el subsuelo, ciertas extensiones marítimas y el espacio aéreo, sobre los que también ejerce su soberanía.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General.

Artículo 45. Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Artículo 46. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de Unión.

Artículo 47. El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic.

Artículo 48. "Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados".

Respecto al tercer elemento referido al Gobierno, puedo decir que es primordialmente el medio por el cual el Estado impone una reglamentación de conducta a la población, es pues, el órgano de dirección y de realización de los fines y de la aplicación de la política del propio Estado.

"Gobierno significa el conjunto de poderes públicos,

el Estado representa el todo, mientras que el gobierno es tan sólo un elemento del propio Estado".⁹

El Estado entre sus múltiples funciones tiene la de satisfacer los intereses de la colectividad mediante la función administrativa, es por eso que se organiza en una forma adecuada, que constituye la administración pública.

La actividad del Estado se llama Administración Pública, porque es precisamente esta organización social la que programa, planifica, manda, prevé, en fin, realiza indeterminadas funciones para resolver los problemas de la colectividad en beneficio de ésta.

La función primordial de la administración pública es básicamente cooperar a la realización del bienestar social.

El Estado mexicano, o sea, la personificación jurídica de nuestra nación, está constituido en gobierno democrático, representativo y federal (Artículos 39 a 41 de la Constitución).

El gobierno de México es democrático porque se ejerce por el pueblo, o sea, por quienes forman parte de la nación, en su calidad de mexicanos.

⁹ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. op. cit. p. 423

Tiene carácter representativo, en virtud de que se ejerce por medio de los órganos creados por la Constitución y formados por los representantes del pueblo, en quienes éste ha delegado sus facultades.

Es federal, ya que la nación está formada por una unión de entidades políticas o estados, cuyos gobiernos interiores, con el federal, constituyen el poder público del país.

En estas condiciones, nuestro gobierno es una República Federal.

El gobierno federal, o sea, el general de la República se ejerce por medio de tres poderes u órganos supremos, llamados también Poderes de la Unión, que son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Al primero corresponde, como atributo fundamental, elaborar las leyes. Al segundo le corresponde ejecutar las leyes y al tercero, hacerlas cumplir mediante un orden de derecho.

1.2. La Soberanía y su Ejercicio.

De acuerdo al artículo 39 Constitucional, "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el

pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la Soberanía. Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clases de hombre, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo".¹⁰

A tres de los elementos o partes integrantes de todo Estado -pueblo, territorio y poder soberano-, se refiere la Constitución, fundamentalmente en los Artículos 30 al 42.

La soberanía es la facultad del pueblo para hacer y aplicar sus leyes, y es también su derecho de autodeterminación, o sea de escoger y modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado.

¹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p. 389

La soberanía opera también en lo internacional, con plena libertad para establecer relaciones con otros Estados u organizaciones de Estados, celebrar convenios o tratados y para hacer que se respeten totalmente la independencia de su territorio y la vigencia de las leyes e instituciones.

El pueblo, como titular de la soberanía, produce la ley por conducto de sus representantes en congresos constituyentes u ordinarios, que señala funciones, fija competencias y establece limitaciones a los órganos públicos y a los funcionarios. Así gobernantes y gobernados están sujetos a las condiciones legales que el pueblo fijó a través de un Congreso constituyente y a las posteriores manifestaciones de la voluntad popular, que sus representantes determinan mediante adiciones o modificaciones a la Constitución, y a las leyes que de ella se derivan. En consecuencia, lo que crea y sostiene al Estado en un régimen democrático es la voluntad del pueblo, por lo que éste puede ejercer en todo tiempo, aún para alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39 constitucional).

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

"El régimen republicano fue adoptado en el decreto constitucional de 1814, el acta constitutiva de la federación y la Constitución de 1824. En este Congreso constituyente se elevó la voz del célebre Fray Servando Teresa de Mier para pedir al pueblo. Sostén la independencia, pero la independencia absoluta, la independencia sin nuevo amo, la independencia republicana".¹¹

"República, en términos generales, es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen periódicamente al Jefe del Estado, quien de manera temporal desempeña ese cargo".¹²

"Además del gobierno republicano, el régimen federal es otra de las categorías políticas, que ha prevalecido en México. Se estableció también en el acta constitutiva de 1823 y en la carta de 1824 corresponde a los federalistas el haber roto con un pasado histórico que atribuía toda la autoridad gubernativa a la persona del monarca, para entregarla a cada entidad que, en unión del gobierno federal, asumirían la dirección política del nuevo Estado".¹³

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1991. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. p. 131

¹² *Ibíd.* p. 132

¹³ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *op. cit.* p. 418

"Federal es la forma de Estado opuesta o diferente a la Central, en ambos existen los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero mientras en el estado centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio".¹⁴

Los Estados en el sistema federal son libres y soberanos, porque sus ciudadanos, a través de las respectivas legislaturas tienen facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la federal. Disfrutan de libertad para gobernarse a sí mismos, dentro de las bases generales señaladas por el título quinto de la Carta Magna, y poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás estados miembros y a los del estado federal, pero carecen de personalidad y representación en el plano internacional, la Constitución, que por eso recibe el nombre de pacto federal, une a esas entidades libres en un todo común: la Federación.

Otro de los principios fundamentales de la

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 217

organización política mexicana es su carácter de democracia representativa, concepto consecuente con el de la soberanía popular que establece el artículo 39 constitucional. En México como república democrática el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad general y el lema revolucionario "Sufragio Efectivo. No Reelección", sintetizó los anhelos democráticos populares.

Democracia significa gobierno del pueblo, es decir, es el gobierno de todos o la posibilidad para todos de participar directa o indirectamente en el gobierno.

Una democracia es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos (artículo 40 constitucional).

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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 éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"En conclusión, soberanía procede del vocablo francés Suverain que significa poder jerárquicamente superior, o también se puede componer de dos vocablos latinos, super-omnia que se traduce por poder supremo.

La soberanía en la concepción moderna debe entenderse

como la facultad suprema de organizarse y determinarse jurídicamente, de manera autónoma".¹⁵

Prácticamente tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

1.3. Teoría de la División de Poderes.

El principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. "División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado".¹⁶ Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían

¹⁵ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996. p. 218

¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. 15ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p. 289

tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

Debemos insistir en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes "soberanos", sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible. Ahora bien, frente a esta consideración, ¿qué implicación y alcance tiene el consabido principio? La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio. Se tratará, por ende, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general); y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo, verbigracia). El principio de división o

separación de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal.

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

situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder legislativo y el judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la Ley Fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos".¹⁷

Estas consideraciones fortalecen la distinción que existe entre "órgano" y "poder", pues la identificación de ambos conceptos provoca serias confusiones en la interpretación y aplicación de los mandamientos constitucionales en que se emplean. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede, en consecuencia, hablarse de reformas al poder legislativo, ejecutivo y judicial, pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de la "división de poderes", aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho. op. cit. p. 290

funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se encuentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería, consiguientemente, *Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado*.

1.3.1. Poder Ejecutivo.

"En su acepción funcional, el Poder Ejecutivo suele adjetivarse también con la denominación de *poder administrativo*, es decir, de función administrativa del Estado.¹⁸ Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "*acto administrativo*". Este acto, según sus atributos esenciales, presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales por la otra. Estas diferencias lógicamente repercuten en la distinción entre el poder ejecutivo como función pública y los poderes legislativo y jurisdiccional bajo la misma conceptualización.

Así, al tratar el tema concerniente al poder legislativo, dijimos que éste, como función pública del

¹⁸ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p. 413

Estado, se traduce en actos de autoridad *lato sensu* llamados "leyes" que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Ahora bien, el poder ejecutivo, en su carácter de función, igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos *concretos, particularizados e individualizados*. El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sean protagonistas. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido.

"Atendiendo a la medular diferencia entre el acto legislativo y el acto administrativo, las funciones correspondientes son fácilmente distinguibles, en cuya virtud el poder administrativo, o sea, la función administrativa del Estado, se desenvuelve en variadísimos actos administrativos, cuyos atributos característicos ya

quedaron señalados".¹⁹ Ahora bien, los elementos concreción, particularidad e individualidad también peculiarizan el acto jurisdiccional frente al acto legislativo. Sin embargo, aunque el acto jurisdiccional y el acto administrativo ostentan las mismas notas intrínsecas que los diferencian de la ley en su sentido material, el segundo no se motiva por ningún conflicto, controversia o cuestión contenciosa, ni, consiguientemente, tiene como finalidad resolver o dirimir ninguna situación conflictiva concreta. Por lo contrario, el acto jurisdiccional tiene como objetivo primordial la solución jurídica de esta situación, solución en la que se dice el derecho entre los contendientes o sujetos del conflicto o cuestión contenciosa, locución de la que deriva el calificativo jurisdiccional.

De lo brevemente expuesto se colige, según nuestra opinión, que entre el acto legislativo, el acto administrativo y el acto jurisdiccional median nítidas diferencias, mismas que se proyectan a las funciones o poderes respectivos del Estado. Ahora bien, al tratar acerca del principio llamado de la división o separación de poderes aseveramos que sustancialmente y con propiedad jurídica entraña la distribución de dichas funciones entre diferentes grupos de órganos estatales a efecto de que

¹⁹ CARPIZO, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional. 3ª edición. Editorial UNAM. México, 1995. p. 389

opere, entre ellos, el sistema de equilibrio o de frenos y contrapesos que caracteriza al régimen democrático. Esa distribución nunca importa la adscripción separada y exclusiva de una determinada función a un solo grupo de órganos estatales, puesto que éstos, independientemente de su índole e integración formales, son susceptibles de ejercitar, dentro de su competencia constitucional y legal, actos que suelen imputarse, por sus elementos intrínsecos, a distintas funciones o poderes, con el natural predominio o la lógica hegemonía de un cierto tipo funcional sobre los otros dos.

De este predominio o hegemonía proviene la clasificación de los órganos del Estado en ejecutivos o administrativos, legislativos y jurisdiccionales o judiciales. Así, si las principales atribuciones con que esté investido un órgano estatal atañen en su conjunto mayoritario a alguna de dichas funciones, ese órgano se califica en razón de la función predominante que desempeña.

De las anteriores consideraciones podemos deducir que el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la *función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particularizado 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. Esta idea es meramente descriptiva de lo que entendemos por poder ejecutivo sin tener la pretensión de configurar una definición propiamente dicha, pues sólo indica los rasgos elementales del concepto respectivo que permiten diferenciarlo de los de "poder legislativo" y "poder judicial".

"Debemos enfatizar, por otra parte, que el Poder Ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas".²⁰ En otras palabras, el mencionado poder no se contrae a ciertos actos ejecutivos o administrativos aisladamente considerados, toda vez que por actuación se entiende una serie normal, continua o continuada de actos sucesivos que pueden o no tener nexos de causalidad o de teleología. Atendiendo a esta modalidad, aunque los órganos legislativos y los órganos judiciales del Estado tengan competencia excepcional para realizar ciertos actos de índole administrativa, no por ello se debe inferir que ejercen el poder o la función administrativa o ejecutiva. A la inversa, si los órganos administrativos o ejecutivos pueden

²⁰ CARPIZO, Jorge. op. cit. p. 390

constitucional y legalmente emitir actos de carácter legislativo o jurisdiccional en ciertos y determinados supuestos previstos por el Derecho, de esta potestad no debe concluirse que tales órganos desempeñan la función legislativa o la jurisdiccional consideradas como actuación permanente y primordial.

1.3.2. Poder Legislativo.

Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de "ley", cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. "La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la *abstracción*, la *imperatividad* y la *generalidad* y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan

encuadrarse dentro de los supuestos que prevean".²¹

De acuerdo con estas ideas, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con la tónica señalada, será siempre una ley en su contextura intrínseca o material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función legislativa. En puntual congruencia lógica se afirma, por lo contrario, que no todo acto que emane de dicho órgano es una ley si sus notas esenciales son no la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, sino la concreción, la personalidad y la particularidad que caracterizan a los actos administrativos y jurisdiccionales. De ahí que un órgano llamado legislativo puede desempeñar el poder legislativo mediante la expedición de leyes o el poder administrativo o el jurisdiccional según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional. A través de esta consideración se corrobora lo indebido o incorrecto de la identificación entre el órgano y el poder, pues sería absurdo que el "poder legislativo" como función "ejerza" los otros dos poderes o viceversa.

"Atendiendo a los elementos materiales de la ley, ésta no sólo es aquélla que expide el órgano investido preponderantemente con la facultad legislativa, como el

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 437

Congreso de la Unión, sino que su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado, siempre que ostenten los atributos de abstracción, generalidad e impersonalidad. Esto acontece con los llamados *reglamentos heterónomos o autónomos* que elaboran el Presidente de la República o los gobernadores de las entidades federativas, pues aunque desde el punto de vista formal sean actos administrativos por provenir de órganos de esta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contienen normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres".²²

De estas consideraciones se concluye que no todo acto del órgano legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Así, las leyes privativas cuya aplicación prohíbe el artículo 13 constitucional, en sustancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros *decretos*, pues rigen únicamente al caso o casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos. Por ende, aunque una ley privativa se proclame a sí misma "ley", sólo tiene esta naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente.

Bien se ve, por lo que se ha expuesto, que el poder

²² MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. op. cit. p. 391

legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que establezca la Constitución. En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino también de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente.

Debe advertirse que el poder público estatal es indivisible y como el poder legislativo es uno en los que se traduce, éste también tiene dicha calidad. No existen en consecuencia, varios poderes legislativos, sino uno solo, como tampoco existen varios poderes administrativos o judiciales, entendiéndose como poder, insistimos, a la misma actividad o función de imperio del Estado. Ahora bien, en un régimen federal, como el nuestro, se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a la Federación y el que atañe a las entidades federativas. Esta división es jurídicamente inadmisibles. Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución competencial entre las autoridades federales y las de los Estados miembros en lo que concierne al ejercicio de los consabidos poderes, fincado en el principio que enseña que las atribuciones que la Constitución no concede expresamente a

las primeras se entienden reservadas a las segundas y que se contiene en el artículo 124 de nuestra Ley Suprema. Conforme a él, y tratándose específicamente del poder legislativo, la Constitución señala las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultad para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes, incumbiendo a las legislaturas locales ejercerlo en las demás. Ambos tipos de órganos legislativos despliegan una misma función dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos especies de poderes, sino dos clases de entidades, la federal y las locales, en quienes se deposita *ratione materiae*. Claro está que si se confunde, como sucede frecuentemente, el poder con el órgano que lo ejerce, puede incorrectamente hablarse de poder legislativo federal y poder legislativo local, locuciones que, según hemos afirmado reiteradamente, entrañan un despropósito jurídico.

1.3.3. Poder Judicial.

"La locución poder judicial suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son: el *orgánico* y el *funcional*. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el poder judicial denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o

actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos".²³ tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos. Cabe citar, a este respecto, los casos en que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, desempeñan la función jurisdiccional, sin que ninguno de tales órganos del Estado sea de carácter judicial. Además, dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos hay entidades autoritarias cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como sucede con los *tribunales del trabajo* a que se refiere el artículo 123 constitucional, sin que estos tribunales formen parte del Poder Judicial en el sentido orgánico. Por otro lado, existen los *tribunales de lo contencioso administrativo* que se encuentran en la misma situación que los laborales en cuanto que *estrictamente*, y desde un punto de vista clásico y tradicional, tampoco pertenecen a dicho poder.

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 432

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MEXICO

Como se sabe debido a la división de poderes existente en nuestro país y que se regula en la Constitución Política Mexicana. El poder ejecutivo y el poder legislativo tienen su esfera de competencia que les reconoce la propia Carta Magna es por ello que a continuación expongo de manera detallada lo siguiente.

2.1. Naturaleza Jurídica del Poder Ejecutivo.

"La historia política del país nos demuestra la evolución del autoritarismo frente a la democracia constitucional, por ello, la defensa fundamental que en la praxis y en la academia, que desde mi punto de vista debe hacerse, es de la Constitución. Por eso tenemos que ser realistas con el tipo de Constitución que tenemos y con el sistema político en el que estamos inmersos, en otras ocasiones ha afirmado que la democracia no tiene límites, si los tiene, no es democracia".²⁴

La más importante institución política que conocemos

²⁴ GONZÁLEZ, Héctor. Teoría Política. 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p. 318

no es el Estado, es la democracia. La democracia hace al Estado, no éste a aquélla.

Cuando me referí a la democracia, la situé en la esfera política, económica, social y jurídica para demostrar que existe una filosofía integral de la democracia como una forma de vida.

Ahora bien, podemos decir que el Estado ni es bueno ni es malo es únicamente poder, por lo tanto el Estado puede ser democrático, despótico, aristocrático, dictatorial, autoritario, son los hombres y sus instituciones políticas quienes le dan al Estado el color de su vida.

En México se da como en ningún otro país de forma tan clara y evidente, la personalización del poder.

En lo tocante al poder ejecutivo el artículo 80 constitucional especifica con toda claridad de unipersonalidad del Poder Ejecutivo en México. Esto es importante recalcarlo porque es muy común encontrarnos con posturas que entienden como ~~sinónimo~~ al Poder Ejecutivo y administración pública central. El Poder Ejecutivo en México es el Presidente de la República, la administración pública central está formada por los recursos humanos que utiliza el Presidente, Secretarías de Estado, para la eficaz obtención de sus fines.

"La Constitución de 1824 otorgó el supremo Poder Ejecutivo de la Federación a un solo individuo, con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo sistema que acogería la Constitución de 1857 y la vigente".²⁵

El artículo 81 no establece el sistema de elección presidencial, al contrario del sistema norteamericano, esto para quienes piensan que nuestro sistema es una copia, la elección en México no es indirecta sino directa, lo cual hace de nuestro sistema, una formación más democrática y participativa, las constituciones anteriores instituyeron el sistema indirecto, quizás por las condiciones en las que se encontraba el país. Hoy en día el sistema de elección directa para todos los cargos de elección popular es el adecuado a su naturaleza democrática.

En México, cada seis años se elige la mayoría de los votos emitidos personalmente por los ciudadanos, en uso de sus derechos políticos.

El artículo 82 consagra los requisitos que el ciudadano debe tener para poder ejercer el mandato presidencial: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por

²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México, 1808-1991. op. cit. p. 321

nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. Haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. No ser secretario o subsecretario de estado, juez o secretario general del departamento administrativo, procurador general de la República, ni gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. Y finalmente, no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad que establece el artículo 83 de la misma Constitución.

De los requisitos señalados anteriormente analizaremos tres que me parecen fundamentales:

El primer requisito lo establece el constituyente de 17 integró a la institución presidencial, como un organismo de carácter nacional. No es suficiente al ser ciudadano mexicano, se requiere además serlo por nacimiento y de padres mexicanos. En otro país no se entendería este contexto constitucional. Nuestro país que ha sido agredido por los imperialismos de siglos diferentes a través de sus lacayos interiores lo entiende con toda claridad. Podría alegarse que cualquier sujeto no importando su origen nacional o extranjero está en condiciones del segundo

requisito y analizando al Estado Mexicano en forma clara y precisa a diferencia de cualquier país latinoamericano, desde la reforma consagró la separación Iglesia y Estado. La sociedad mexicana es profundamente católica pero al mismo tiempo y por su propio catolicismo, entiende que monopolizar el poder eclesiástico y el poder político en una sola persona conlleva evidentemente a la tiranización. Si la sociedad civil de nuestro país es en su mayoría católica, no implica que todos lo seamos. Si hay libertad de credos, el poder presidencial gobierna para todos los hombres de todos los credos.

De tal manera que separar la institución presidencial del credo eclesiástico constituye un acierto de congruencia histórica del estado mexicano.

Finalmente la no reelección: este principio fundamental constitucional roto sólo una vez por la ambición de poder de Obregón, ha hecho de nuestro sistema político una entidad dialéctica y ha dado paso del sistema de hombres al sistema de instituciones.

No monopolizar el poder de un hombre más de seis años, en el producto de la exposición histórica y fue además la bandera fundamental junto al sufragio efectivo que hoy en día se encuentra en peligro de la Revolución Mexicana.

Los artículos 84 y 85 nos hablan de las ausencias del Presidente o de la falta de éste; el 86 de la única forma en que es renunciable el cargo, es decir, por causa grave, la cual será analizada por el Congreso y admitida o no por él; el 87 sobre la protesta presidencial; el 88 garantiza la permanencia del ejecutivo en el territorio impidiéndole salir sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente; el 89 que para el efecto es el más importante establece las facultades y obligaciones que el Presidente tiene, las cuales se extienden desde la acción política en sí hasta la actividad administrativa en estricto sentido. Sírvase mencionar algunas en forma desorganizada para tener una visión general de las mismas.

Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, nombrar los mandatarios, agentes diplomáticos, cónsules, con la aprobación del senado, expedir los nombramientos de los oficiales del ejército y fuerza armada superiores además del secretario de hacienda ser el jefe nato de las fuerzas armadas, poder declarar la guerra bajo decreto que expide el Congreso de la Unión, tener la representación diplomática de la nación, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; iniciar leyes ante el Congreso, conceder indultos a sentenciados, nombrar a los ministros de la Suprema Corte con la aprobación del senado y otras tantas que la propia Constitución le otorga,

específicamente en este artículo.

Como puede verse son tan grandes y tan vastas las atribuciones presidenciales, que jurídicamente lo conducen al aglutinamiento de poder político.

Si nosotros conocemos con toda claridad estas atribuciones, entenderemos la dinámica del sistema político mexicano si no estaremos descendiendo a la especulación en el análisis, lo cual nos conduce a la inobjetividad.

El artículo 90, el Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, pero su número y atribuciones están expresamente consignados en la Ley de la Administración Pública Federal.

El 91, el ejecutivo designa libremente a los secretarios del despacho entre los ciudadanos que estima más capaces para el desempeño de los respectivos cargos; sin embargo, tres requisitos deben llenar dichos funcionarios: ser mexicanos por nacimiento, mayores de 30 años y en ejercicio pleno de sus derechos.

El 92, la firma de un secretario de estado o un jefe de departamento administrativo en los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, recibe el nombre de refrendo. El refrendo solidariza al secretario con los actos del primer

magistrado de la nación y la falta del mismo permite a los particulares no obedecerlos.

El 93, los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo y la mayor parte de los directores de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal son designados y removidos libremente por el jefe del ejecutivo federal, siendo responsables ante él, es la práctica de las comparecencias que ha resultado saludable no sólo para ilustrar el criterio de los legisladores, de cuyo beneficio, sino también porque los formidables medios de comunicación contemporáneos resultan muy útiles para que el pueblo juzgue y evalúe la personalidad, preparación y competencia de los altos funcionarios federales y conozca los principales problemas de las distintas dependencias del ejecutivo federal y las soluciones adoptadas por ella.

De todo lo anterior se determina que la naturaleza jurídica del Poder Ejecutivo se le considera como el Presidente de la República, ya que la administración pública central se forma por recursos humanos que utiliza y aplica el mismo para la eficaz obtención de sus alcances. El Presidente de la República es el Tlatuani contemporáneo, al cual concurren todos los sectores, capas y clases sociales de nuestra comunidad nacional.

El Presidente de la República es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno, por mandato constitucional y por tradición política y cultural padre del pueblo mexicano, cabeza directriz del partido del gobierno y gesticulador oficial bajo cuya voz es posible resolver todos los problemas. "El es Quetzalcóatl contemporáneo como incidentalmente lo diría José López Portillo, del nuevo sol mexicano. Tres son los factores o pilares básicos de la figura presidencial mexicana: la monopolización del poder político a través del corporativismo partidario, la sujeción de la voluntad social a la voluntad personal y la no reelección".²⁶

Es claro en el sistema constitucional mexicano la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, negarlo implica situarse en la irrealidad del accionar político nacional.

2.2. Análisis de las Competencias Constitucionales del Poder Ejecutivo.

Cada poder del Estado tiene una función específica aunque en ciertos casos se justifiquen las excepciones. El Ejecutivo debe administrar interna y externamente la hacienda pública y decidir la política que le permita

²⁶ SAYEG HELU, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. 4ª edición. editorial Mexicanos Unidos. México, 1983. p. 117

conciliar el bien general con el bien particular y bajo el signo de las circunstancias, el ejecutivo administra y decide, legisla y juzga, además, legisla con facultades extraordinarias para suspender las garantías individuales y para regular la economía del país, según lo establecen los artículos 29 y 131 de nuestro Código Político.

También la urgencia política y social ha obligado al Ejecutivo a juzgar, estableciendo tribunales en materia obrera, agraria, fiscal y de protección al consumidor, entre otros, empobreciendo al Judicial que sólo conoce de penal, civil y mercantil y que recobra su majestuosidad y señorío cuando mediante el juicio de amparo hace respetar la Constitución y a través del principio de legalidad examina y somete todo acto de autoridad a nuestra norma suprema y hace respetar los derechos del hombre.

Los poderes de la unión tienen el deber de proteger a los Estados contra invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado por su ejecutivo, si aquélla no estuviera reunida.

El Poder Ejecutivo dentro del sistema presidencialista, común a la federación y a los Estados, aunque en éstos con el nombre de gobernador, ejerce tres

funciones: jefatura del Estado, del gobierno, y de la administración. Las dos primeras funciones que son de carácter político caen fuera de toda reglamentación ordinaria, ya que por traducir el ejercicio de la soberanía están reglamentadas expresamente en la Constitución Política. En cambio, la participación entre órganos de la función administrativa cuyo destinatario es la colectividad entera, y su objeto es el bienestar de la comunidad, debe ser materia de reglamentación jurídica minuciosa. La función administrativa del Ejecutivo se entronca directamente con el problema de los fines del Estado y debe enderezarse a realizarlos. La teología del Estado se realiza a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, pero con su naturaleza es la función administrativa la que se lleva a cabo en mayor proporción para el cumplimiento de los mismos.

En México el Poder Ejecutivo es el Presidente de la República por lo tanto, la administración pública central está formada por los recursos humanos que utiliza el mismo, Secretarías de Estado para la eficaz obtención de sus fines.

El Presidente tiene facultades y obligaciones, las cuales se extienden desde la acción política en sí hasta la actividad administrativa en estricto sentido, como: promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la

Unión, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, nombrar los mandatarios, agentes diplomáticos, cónsules, con la aprobación del senado, expedir los nombramientos de los oficiales del ejército y fuerza armada superiores, además del secretario de Hacienda, ser el jefe nato de las fuerzas armadas, poder declarar la guerra bajo decreto que expida el Congreso de la Unión, tener la representación diplomática de la nación, convocar al Congreso a sesión extraordinaria, iniciar leyes ante el Congreso, conceder indultos a sentenciados, nombrar a los ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado y otras tantas que la propia Constitución le otorga, específicamente en este artículo.

Como puede observarse, son tan grandes y tan bastas las atribuciones presidenciales, que jurídicamente lo conducen al aglutinamiento de poder político.

Si nosotros conocemos con toda claridad estas atribuciones entenderemos la dinámica del sistema político mexicano, si no estaremos descendiendo a la especulación en el análisis, lo cual nos conduce a la inobjetividad.

El sistema político mexicano está caracterizado esencialmente por su contextura presidencialista. Este rasgo singular del sistema no es ajeno a la cultura y a la tradición histórica del pueblo mexicano, a través del

Ejecutivo concurren todos los sectores, capas y clases sociales de nuestra comunidad nacional.

El Ejecutivo es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno por mandato constitucional y por tradición política padre del pueblo nacional, cabeza directriz del partido del gobierno y gesticulador oficial bajo cuya voz es posible resolver todos los problemas: a nivel económico, social, político, nacional e internacional cuando se le requiera.

"Por lo anterior se puede decir que tres son los factores básicos de la figura presidencial: la monopolización del poder político a través del corporativismo partidario, la sujeción de la voluntad social a la voluntad personal y la no reelección".²⁷

Ante tal encrucijada que repercute en todos los órdenes de la vida social mexicana, y en la cual están inmersos todos y cada uno de los factores, sectores, clases sociales, partidos políticos, grupos de presión y el ciudadano mexicano como unidad fundamental, se presenta ante nosotros la disyuntiva de qué sólo mediante el voto popular se puede quitar poder al señor Presidente.

²⁷ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986. p. 380

El Ejecutivo tiene un alto rango o jerarquía dentro de las dependencias de Estado, el estudiar las condiciones socioeconómica del Estado, actualizando de manera constante los estudios respectivos mediante la revisión periódica de datos y apreciaciones, estructurar programas de gobierno en materia económica, proyectar la estructura fiscal del Estado, previo análisis de las necesidades de inversión y la fijación de los procedimientos de financiación.

De ahí el tomar posesión de un cargo, pública y solemne protesta de que cumplirá y hará cumplir las disposiciones constitucionales y todas las leyes en vigor. Quedando asentado el principio de que la soberanía tiene como fuente original la voluntad popular.

De lo anterior puedo resumir que el Ejecutivo tiene facultades de carácter general, de promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, ejecutar leyes, extender nombramientos, en materia política internacional, en materia de seguridad interior o exterior de la nación. Facultades sujetas a reglas de derecho.

2.3. Naturaleza Jurídica del Poder Legislativo.

El poder legislativo es considerado como genuino representante de la voluntad nacional, al expedir leyes, formado por la Cámara de Diputados y Senadores, ambas

integran el Congreso General.

"Como lo afirmó Montesquieu, que en cada Estado existía la potestad legislativa mediante la cual el príncipe o magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes ya que su idea básica fue la de asegurar la libertad del hombre y decía que para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder".²⁸

Con el sistema de la división de poderes ha quedado plasmado en el régimen constitucional mexicano, aunque no con el rigorismo de la estructura con la que planteó Montesquieu.

A través de la Constitución en su artículo 49 establece que el Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El pueblo como titular de la soberanía, la ejerce por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en cuanto toca a sus regímenes interiores.

Prácticamente la naturaleza jurídica de dicho poder se

²⁸ Cit. por LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. p. 269

encuentra establecida constitucionalmente en su artículo 50 apreciándose que es un sistema bicamarista. Los diputados representan al pueblo y los senadores a los Estados.

La verdad es que tanto unos como otros no son exclusivamente representantes de una sola parte de mexicanos o de una determinada región, sino que representan a todo el pueblo mexicano, aunque desde luego puedan tener un mayor interés hacia sus electores pero su función primordial es que deben predominar sus deberes hacia toda la nación.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Lo que significa que en todos los actos ejecutados dentro de sus actividades como legisladores, los miembros del Congreso son intocables. Lo anterior existe para garantizar la libertad del Congreso, la independencia del criterio así como la absoluta posibilidad de cumplir eficazmente con el mandato popular que llevó a los legisladores a sus respectivas Cámaras.

Se establece que para que las Cámaras puedan sesionar se necesita que haya quórum debe estar reunido un determinado número de sus integrantes. La de senadores debe haber cuando menos las dos terceras partes y la de

diputados más de la mitad del número total de sus miembros.

Se da el período ordinario de sesiones del Congreso iniciándose el 1° de septiembre y concluye salvo acuerdo especial el 31 de diciembre del mismo año.

A través de ellas se ocuparán del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden de acuerdo con la Constitución.

Además se establecen las sesiones extraordinarias cuando el Congreso o una sola de las Cámaras cuando se trate de asuntos exclusivos de ella, se reunirá en tales sesiones cada vez que las convoque para ese objeto la Comisión Permanente.

Se determina que durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente, compuesta de 29 miembros, de los que 15 serán diputados y 14 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras y la víspera de la clausura de sesiones.

El derecho de iniciar las leyes o decretos compete a las legislaturas de los Estados como se contempla en el artículo 71 constitucional.

Es incuestionable que la labor legislativa es una proyección política que recoge las realidades vividas cotidianamente por la población del Estado, esencia y razón de ser del mismo, con la finalidad de organizar la convivencia pacífica, realizando el ideal jurídico de conjugar las libertades de todos en una ley universal.

El pueblo es el titular del poder, pero lo ejerce políticamente a través del cuerpo electoral, la ley electoral regula la actuación del órgano mediante el cuerpo electoral, cuyo funcionamiento es esencial para la integración de los demás órganos del Estado en materia federal; esta ley recibe el nombre de Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales, en tanto que el Estado, el de Ley de Organismos Políticos y Procesos Electorales del Estado de México.

"La democracia política está garantizada con la participación de todos los ciudadanos en la integración de los órganos y en la creación del orden jurídico por medio de los representantes populares que deben expresar la voluntad ciudadana, de aquí la necesidad de que no solamente los grupos mayoritarios participen en el ejercicio del voto popular, sino que también los grupos minoritarios disidentes expresen su voluntad, por lo cual es un imperativo permanente e impostergable del órgano legislativo perfeccionar los sistemas del sufragio y

adecuarlos a las realidades socio-políticas".²⁹

En rigor jurídico, no es dable, por lo común, hablar de una ley orgánica del Poder Legislativo en el Estado de México existe, pues por una parte, su organización está prevista en la Constitución que determina su actividad y norma el proceso legislativo y por la otra, los reglamentos internos de las legislaturas o Cámaras cumplen su cometido.

"La teología del Estado se realiza a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial pero por su naturaleza es la función administrativa la que se lleva a cabo en mayor proporción para el cumplimiento de los mismos".³⁰

Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política y como el principio de no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el congreso por mucho se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados puedan pasar en el senado otros seis y de allí digamos otros tantos de gobernadores de sus respectivos Estados o alcanzar un puesto administrativo importante.

²⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 391

³⁰ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. op. cit. p. 349

Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia, de la voluntad presidencial.

Se puede especificar que existen vicios en que ha incurrido el poder político nacional en sus tres poderes, esto nos afecta a todos, repercute en la esencia de la cotidianeidad y puede traer la ruptura del orden instituido.

Según mi punto de vista personal este problema ocurre por dos fenómenos básicos: el primero por la toma del poder por el poder, el segundo por el desconocimiento del orden constitucional por parte de quienes son poseedores del poder político, hoy en día por parte de la tecnocracia gobernante.

Para México queremos un color con luz de democracia, sí, de más democracia, un Estado no democrático, sino cada días más democrático; la democracia no tiene límites.

El Poder Legislativo procurará leyes visionarias que gobiernen el presente y el porvenir, que sean instrumento consciente y constante de cambio para nuestro pueblo.

Dicho poder se ha venido estructurando de acuerdo con la historia a través de las diversas Constituciones y a través de su teoría de división de poderes, ya que son representantes para llevar a cabo las labores políticas y legislativas que la vida de la República requiera. Ya que los diputados son electos por los ciudadanos y se convierten así en representantes de la nación, tienen encomendada la labor fundamental en toda organización humana de crear las leyes, función en la que colaboran la Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal.

Con el tiempo y a través de las reformas políticas de mayor importancia con las relativas a la integración y composición de la Cámara de Diputados que es la representación política por excelencia y las realizadas en torno al proceso electoral y los partidos políticos.

La función legislativa es la función que normalmente realiza el Poder Legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, el criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo, la función legislativa corresponde formalmente al Poder Legislativo federal, que es el órgano que normalmente elabora la legislación federal, así como a las legislaturas de las entidades federativas que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia.

El Poder Legislativo federal es uno de los órganos por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

El Poder Legislativo federal se integra con los siguientes órganos: el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las Comisiones Legislativas, la Contaduría Mayor de Hacienda.

El concepto de ley se refiere a un acto jurídico, creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

El concepto de decreto: resolución particular o concreta del Congreso.

"Dentro del criterio material de la función legislativa, el acto típico de la función legislativa es la ley, entendiéndose como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general, tanto en materia federal como en los casos en que el Congreso actúa como legislatura local".³¹

"La función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico, por medio de ella el

³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 389

Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien jurídico".³²

La ley suprema de toda la unión se forma con los siguientes actos legislativos.

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las leyes ordinarias.

Los decretos.

Tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del senado.

Leyes temporales como la Ley de Ingresos de la federación y todas aquéllas que conocen este carácter".³³

2.4. Análisis Constitucional del Poder Legislativo.

Nuestra Constitución establece la colaboración de poderes, y determina funciones específicas para cada rama

³² MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. op. cit. p. 394

³³ CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional. 2ª edición. Editorial UNAM. México, 1994. p. 92

del poder; de tal manera, he de introducirme en el análisis específico del Poder Legislativo, en el entendido de que la función legislativa constituye formalmente la creación de las leyes, considerando los aspectos de mayor relevancia al respecto, consideraciones sobre la integración, organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, asimismo se hace una exposición de las facultades del Congreso, reconocidas por la ley.

En nuestro país constituido como una república representativa, democrática y federal, cuyo poder supremo se encuentra dividido para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estando el Poder Legislativo integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores, tiene un gran peso en el gobierno mexicano; no solo en lo que respecta a la creación de leyes, sino que trasciende al ámbito jurídico y político.

Es indispensable especificar que la función legislativa constituye una de las que realiza el estado por mandato expreso en nuestra Constitución pero no es la única.

"La tesis mexicana, y que han seguido todas las Constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un sólo poder: el supremo poder

de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder".³⁴

Las funciones del Estado pueden ser jurisdiccionales, ejecutivas o legislativas, y son los medios para regular las atribuciones del Estado. "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado".³⁵

El artículo 50 de la Constitución General de la República a la letra dice:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras de Diputados y otra de Senadores".

Tanto diputados como senadores son representantes populares, en tal virtud, están sujetos a un proceso de elección universal, es decir, todos los ciudadanos mexicanos tienen derecho a votar, libre y secretamente puesto que el ciudadano tiene la opción de elegir a sus representantes sin que se ejerza coacción física o moral sobre él; por lo tanto también es directo, puesto que el ciudadano no puede designar a un representante para que

³⁴ *Ibíd.* p. 97

³⁵ PORRÚA PÉREZ, Francisco. *op. cit.* p. 288

actúe por sí, es decir, se trata de un acto personalísimo. No obstante que la historia refleje que no siempre ha sido así.

Si bien hemos dicho que diputados y senadores son ambos representantes populares, cabe precisar que "...la Cámara de Diputados representa... (al pueblo) absolutamente tanto directa como indirectamente, mientras que el cuerpo senatorial no responde, ...sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal...".

De tal manera, los diputados son portavoces del sentir popular mientras que los senadores tienen asignada la función de velar por el federalismo mediante la representación igual de cada Estado, sin importar dimensiones geográficas, poblacionales y económicas.

El Poder Legislativo puede actuar en Pleno o por separado en cada Cámara según corresponda el asunto a tratar a las facultades expresas en la propia Norma Suprema.

El artículo 65 constitucional, señala que habrá dos períodos ordinarios de sesiones: el primero comienza el 1° de septiembre de cada año, y el segundo el 15 de marzo de cada año, a fin de realizar las funciones asignadas por la

propia Constitución.

Asimismo el artículo 66 constitucional establece:

"Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el primero 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 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.

Existe la posibilidad de la apertura a sesiones extraordinarias, siempre y cuando exista un asunto que requiera solución inmediata: para ello, deberá convocar la Comisión Permanente al Pleno o a una sola Cámara. En este tipo de sesiones se tratará exclusivamente de la materia por la cual se convocó.

La Constitución también determina que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado,

excepto el de la edad, que será la de 30 años cumplidos el día de la elección".

La función legislativa, formalmente hablando, tiene su fundamento en el artículo 70 constitucional que dispone que "toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto", no obstante las facultades del Congreso no son sólo en materia legislativa. Veamos.

A. Respecto de su propia organización. El Congreso tiene la facultad de autolegislación, sin que para ello exista interferencia del Poder Ejecutivo federal (artículo 70 párrafos 2, 3 y 4); asimismo, la fracción VI del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar en el Distrito Federal.

B. En materia administrativa, posee capacidad para cambiar el lugar de residencia de los poderes federales, así como para crear o eliminar empleos públicos federales (artículo 73 fracciones V y XI); además, determina si se concede o no licencia y si se admite la renuncia del Presidente de la República en su caso, erigiéndose en Colegio electoral para nombrar a quien ha de sustituirlo (artículo 73 fracción XXVI y XXVIII); debe escuchar del titular del Ejecutivo el informe anual sobre el estado que guarda la nación (artículo 69); tomar protesta del nuevo Presidente de la República (artículo 87); y otorgar

permiso al Presidente para salir del país (artículo 88).

C. En materia financiera está facultado para imponer tributos: determinar las bases para la celebración y aprobación de empréstitos; reconocer la deuda externa nacional; legislar sobre banca y crédito; establecer el banco de emisión única; crear casas de moneda; determinar la paridad de nuestra moneda respecto a las extranjeras; adoptar un sistema general de pesas y medidas; remitir leyes que promuevan la inversión mexicana y regulen la extranjera (artículo 73 fracciones VIII, X y XVIII, XXIX para primera, XXIX inicio F y VII en relación con el artículo 31 fracción IV).

D. En materia de comercio interior. Impedir que existan restricciones comerciales entre los Estados de la nación; legislar e imponer contribuciones en materia de comercio (artículo 73 fracciones X, XXIX número 1° y IX en relación con los artículos 117, 118 y 131).

E. En materia de comunicación y difusión cultural. Legislar en el ámbito de cinematografía y comunicación; o hacerse cargo de la educación rural elemental, superior, secundaria, profesional y todas aquellas instituciones que promuevan la ciencia, el arte y la cultura en general del país; legislar sobre dichas instituciones y respecto de todo lo que sea considerado patrimonio cultural de la

nación; expedir leyes para regular" ...la transferencia de tecnología y la generación, difusión y ampliación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional" (artículo 73 fracciones X, XVIII y XXIX inciso F, XXV en relación con el artículo 3°).

F. En materia militar. (Fracciones XII, XIII, XV del artículo 73), declarar la guerra tomando en cuenta un informe del Ejecutivo federal, legislar en materia marítima de paz y guerra; "levantar y sostener las instituciones armadas de la Unión, a saber ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales. Y para reglamentar su organización y servicio"; y para disponer las precisiones que se requieran en caso de guerra integrando a los ciudadanos mexicanos en la guardia nacional en los términos de los artículos 35 fracción IV.

G. En materia jurisdiccional. Para "definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse", así como para "conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación" (artículo 73 fracciones XI y XXII).

Para legislar:

H. En materia laboral. (Artículo 73 fracción X en

relación con el artículo 123).

I. En materia de nacionalidad y naturalización. (Artículo 73 fracción XVI en relación con los capítulos II, III y IV de la propia Constitución).

J. En materia de salubridad. (Artículo 73 fracción XVI).

K. En materia de culto religioso. (Artículo 130 párrafo 2°).

L. Respecto de la organización de los cuerpos diplomático y consular. (Artículo 73 fracción XX).

M. En relación con los símbolos patrios. (Artículo 73 fracción XXIX letra B).

N. "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" (artículo 73 fracción XXX en relación con el artículo 124).

El Congreso ejerce facultades que no hacen referencia a la función propiamente legislativa, en este sentido, cabe destacar las facultades de la Cámara de Diputados:

A. De carácter político. La Cámara de Diputados debe constituirse en Colegio Electoral a fin de calificar las elecciones para Presidente de la República, así como la de sus miembros (artículo 74 fracción I).

B. De carácter hacendario. Debe vigilar las funciones de la Contaduría Mayor; debe examinar, discutir y aprobar el presupuesto anual, proyectando un mejor control del gasto público, vigilando que no existan partidas secretas más que las que sean suficientes para llevar a cabo las actividades correspondientes a cada Secretaría de Estado; en caso de que del análisis que sobre la Contaduría Mayor de Hacienda resultaren contradicciones entre las cantidades asignadas y las erogadas, o hubiere gastos injustificados, determinará la responsabilidad que corresponda conforme al derecho vigente (artículo 74 fracción IV).

C. De carácter administrativo. Fungir como fiscal en los juicios políticos instaurados contra los servidores públicos referidos en el artículo 110 de la Carta Magna; asimismo, "conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusaciones ante la Cámara de Senadores y erigirse en gran jurado para declarar si hay o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común".

La Cámara de Senadores se integra, en cada Estado y en el Distrito Federal, eligiendo cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres 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.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

En este caso, es la legislatura de cada Estado quien declara electos a los senadores que obtuvieran la mayoría de votos y para el Distrito Federal, será la Comisión Permanente.

Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores encontramos:

A. De orden político internacional. No es solamente la aprobación de tratados y convenciones diplomáticas, que celebra el Presidente de la República, incluye también el

estudio profundo de la política exterior en su conjunto, que desarrolla el Ejecutivo. Además, le autoriza para disponer de la guardia nacional y para que entren y salgan tropas del país, para que pasen por nuestro territorio tropas extranjeras y para que permanezcan escuadras extranjeras en aguas mexicanas por más de un mes. Puede ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales. (Artículo 76, fracciones I, II, III y IV).

B. De orden político interno. Convocar a elecciones en los Estados de la República en que hayan desaparecido todos los poderes constitucionales, conforme a la Constitución del mismo. Nombrar a un gobernador para dichos Estados de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal; dirimir las controversias políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando le sea solicitado por alguna de las partes en conflicto o cuando se vea en peligro el orden constitucional por conflicto armado. La resolución que se dicte en este caso, tendrá fundamento en las Constituciones estatal y federal. (Artículo 76 fracciones V y VI).

C. En materia jurisdiccional. Actuar como jurado en los casos de juicio político, cuando los servidores públicos incurran en faltas u omisiones contra los intereses públicos.

D. En materia administrativa. Aprobar o negar los nombramientos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y respecto de las propuestas de licencia o renuncia que el Presidente de la República ponga a su consideración (artículo 76, fracción VIII).

Siguiendo a Jorge Sayeg Helú, podemos señalar que la Comisión Permanente es:

"...el órgano del Poder Legislativo encargado de continuar las funciones de éste al lado de los otros dos poderes, durante los recesos del Congreso de la Unión".³⁶

El Congreso de la Unión sesiona períodos limitados, de tal manera que si no existiera la Comisión Permanente se generaría un vacío de poder respecto de la actuación del Poder Ejecutivo y del Judicial, aunque las funciones que desempeña sean básicamente burocráticas.

No obstante, la Comisión Permanente no constituye un órgano sustituto, puesto que la propia Constitución le señala funciones específicas que debe realizar.

La Comisión Permanente se integra con 19 diputados y 18 senadores, es decir, un total de 37 miembros, mismos que

³⁶ SAYEG HELU, Jorge. op. cit. p. 304

son nombrados entre ellos mismos antes de la clausura de las sesiones ordinarias. Para cada titular se debe nombrar un sustituto.

La Comisión Permanente se rige por una mesa directiva electa por mayoría de los votos de sus miembros, y es formada por un Presidente y cuatro secretarios, de ellos, dos deben ser diputados y dos senadores.

El artículo 79 afirma que además de las facultades expresas en la Constitución, la Comisión Permanente puede:

"I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal;

III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas; a fin de que despachen en el inmediato período de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como sus solicitudes de licencia que le somete el Presidente de la República;

VI. Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esta falta; y

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República 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.

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores".

Del análisis que realizamos sobre el artículo 79 se destaca:

Se puede considerar que la facultad contenida en la fracción IV es la única que realiza la Comisión Permanente con autonomía del Congreso.

Las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII, facultan a la Comisión Permanente en virtud de que dichas actividades requieren de agilizar los trámites y ahorrar el tiempo que implicaría convocar a sesiones extraordinarias.

De la fracción III, se observa que la Comisión Permanente tiene como principio rector sustituir al Congreso o alguna de las Cámaras durante los períodos de receso, no obstante, ninguna de sus facultades es de naturaleza legislativa.

Empero, ya afirmamos que la propia Carta Magna no sólo designa atribuciones a la Comisión Permanente en el artículo 79. Veamos.

El artículo 76 fracción V. La Comisión Permanente está posibilitada para expedir nombramientos de gobernador provisional si en alguna entidad federativa hubieren desaparecido los poderes, sin embargo, si todos los poderes constitucionales de un Estado han desaparecido, no podrá hacer la declaratoria de que hay que nombrar gobernador provisional.

El artículo 29 concede a la Comisión Permanente el derecho de aprobar la suspensión de las garantías individuales en caso de guerra, invasión perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que coloque a la sociedad en peligro grave.

Los artículos 84 y 85 permiten que la Comisión Permanente nombre un presidente provisional a falta del titular, acto seguido debe convocar el Congreso para que sea éste quien designe al presidente interino o sustituto, según la situación concreta.

El artículo 87 que la Comisión Permanente tomará la protesta al Presidente de la República si el Congreso de la Unión estuviere en receso, de igual manera, actuará en caso de que aquél requiera permiso para ausentarse del país (artículo 88).

CAPITULO III

RELACION DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

A efecto de lograr una mejor exposición del presente capítulo, considero conveniente iniciar el mismo con una breve referencia de los dos sistemas democráticos que hoy predominan en el mundo: parlamentario y presidencialista.

En el primero de dichos sistemas, los representantes del pueblo, son los encargados de realizar, esencialmente, las funciones ejecutivas del gobierno; en el segundo, el sistema se caracteriza por el hecho de ser el presidente quien exclusivamente ejerce las mencionadas funciones ejecutivas, independientemente de todo control parlamentario.

Felipe Tena Ramírez señala sobre el particular: "...la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el sistema presidencial el ejecutivo participa con independencia porque en la forma republicana es en la que el jefe del ejecutivo, halla el ambiente propicio para ser

independiente de la Asamblea Deliberante".³⁷

Como podemos ver existe diferencia en estos sistemas de gobierno y ambos son buenos dependiendo obviamente de como sean dirigidos.

Jorge Carpizo, enlista las características del sistema presidencial contrastándolas con las del sistema parlamentario, veamos:

Las características del sistema parlamentario son las siguientes:

"a) Los miembros del gabinete (gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

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

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

³⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 133

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar Primer Ministro.

e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe del Estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón; si el parlamento o el gobierno".³⁸

Una vez contempladas las características del sistema parlamentario, considero oportuno señalar las características del sistema presidencial.

³⁸ CARPIZO, Jorge. Presidencialismo Mexicano. 8ª edición. Editorial Siglo XXI. México, 1988. p.p. 13 y 14

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

"a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.

b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.

d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura".³⁹

³⁹ *Ibidem.* p. 15

De lo anteriormente expuesto, podemos deducir que el parlamentarismo consiste en que el Poder Ejecutivo necesita, para ejercer sus facultades y atribuciones, de la confianza explícita de los representantes o delegados de la soberanía popular, y son las Cámaras Legislativas (senadores y diputados), las que sostienen o derivan al gabinete ministerial y, en ciertos casos, al Presidente de la República.

Dentro del sistema parlamentario, también es necesario que el gobierno goce de la confianza del jefe del Estado o del Presidente de la República, quien designa al titular del gobierno o Primer Ministro.

Al faltar una de ambas confianzas, se generan las llamadas crisis ministeriales que culminan con la división del gabinete o gobierno. En este supuesto, el jefe del Estado se encargará de designar otro presidente de gobierno, a fin de que lo constituya en forma tal que logre la plena confianza del parlamento.

El jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el parlamento; siendo así que el gabinete nombrado en esta forma es el responsable de los actos del ejecutivo, pues si bien el jefe del Ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, es lógico entonces que la responsabilidad política la asuma el

gabinete y no el jefe del gobierno.

Por su parte en el sistema presidencial el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los secretarios de Estado son, en principio, actos del jefe de gobierno, pues aquéllos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el jefe del gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus secretarios de despacho y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo, es el jefe mismo. No hay, pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo.

Es importante aclarar que todas las notas apuntadas como características de cada uno de los sistemas explicados, ni se dan todas y menos aún en forma pura; pero establecer sus características nos permite distinguir si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamento o viceversa. En principio, "en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del

otro".⁴⁰

Atento a lo anterior, a continuación me permitiré exponer la situación de algunos países con sistema parlamentario y otros con sistemas presidencialistas, en su caso con un régimen mixto, respecto a la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

3.1. Francia.

"Su nombre oficial es el de República Francesa; tiene una extensión territorial de 543,365 kilómetros cuadrados que se divide en 22 regiones, subdivididas en 96 departamentos; la capital del país es París; la población total es de 57,372,000 (censo de 1992) y su fiesta nacional es el 14 de julio: Toma de la Bastilla".⁴¹

Las actuales instituciones políticas de Francia se rigen por la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1958, que dio origen a lo que es llamada La Quinta República y que fue desde sus inicios marcada por su doble sujeción al régimen parlamentario y al presidencial. El lema de la República Francesa es libertad, igualdad, fraternidad.

⁴⁰ CARPIZO, Jorge. Presidencialismo Mexicano. op. cit. p. 14

⁴¹ Almanaque Mundial. 4ª edición. Editorial América. México, 1995. p. 356

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"Las principales instituciones políticas de Francia se encuentran reguladas por su norma suprema (misma que desde luego consagra la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789) y son: el Presidente de la República (artículos 5° al 19); el gobierno (artículos 20 a 23) y el Parlamento (artículos 24 a 33)".⁴²

a) **Presidente de la República.** Es elegido para un período de seis años por sufragio universal y directo. Es el jefe de Estado. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"Es árbitro entre los poderes públicos, a la vez que es el garante del respeto a la Constitución y del funcionamiento regular de las instituciones, por lo que es el centro de la vida institucional, razón que le hace disponer de poderes considerables a menudo superiores a los de un jefe de Estado en régimen presidencial.

Nombra y revoca al Primer Ministro y a los miembros del gobierno. Asimismo nombra a un consejo de ministros.

En materia reglamentaria, firma las ordenanzas y decretos tomados en Consejo de Ministros.

⁴² Almanaque Mundial. 4ª edición. Editorial América. México, 1995. p. 356

Detenta el poder de orientación en materia diplomática. Nombra y acredita a los embajadores de Francia en el extranjero, a la vez que los embajadores extranjeros son acreditados ante él.

En materia militar, es el jefe de las fuerzas armadas.

Promulga las leyes votadas por el Parlamento.

Tiene la facultad del referéndum para consultar al pueblo sobre la disolución de la Asamblea Nacional, aunque puede hacerlo sin necesidad de esta consulta popular, lo que equivale a un contrapeso a la posibilidad del parlamento de sancionar la responsabilidad política del gobierno.

"Las características del Poder Ejecutivo bajo la V República residen en su Vicefalismo. Junto al Jefe de Estado se encuentran efectivamente el Primer Ministro y su gobierno. Aun cuando no gozan de una situación tan privilegiada como la del Presidente, su papel no deja de ser sin embargo indispensable para un buen funcionamiento del régimen y puede convertirse en primordial en caso de cohabitación".⁴³

⁴³ Cfr. Documento de las Instituciones Políticas de Francia. 2ª edición. Temis. México, 1990. p. 3

b) **Primer Ministro.** Es nombrado por el Presidente de la República sin necesidad de refrendo, quien también tiene la facultad de cesarlo o removerlo. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"Conduce la acción del gobierno: es responsable de la Defensa Nacional; asegura la ejecución de las leyes; ejerce el poder reglamentario; tiene el control de la actuación gubernamental y administrativa; a la vez que está a cargo, en el plano político, de la conducción de la mayoría parlamentaria.

Propone al presidente el nombramiento y la revocación de los miembros del gobierno.

Fija las directivas de acción a los distintos ministros; coordina las políticas emprendidas; realiza el arbitraje presupuestario; armoniza los proyectos de textos legislativos y reglamentarios; da el impulso general a la acción administrativa y refrenda todos los textos.

Se encarga de obtener el apoyo parlamentario para llevar a cabo la política gubernamental; detenta un poder de iniciativa legislativa; puede solicitar la convocación del parlamento a sesión extraordinaria y en su caso, decidir la convocación de una comisión mixta prioritaria en caso de desacuerdo entre la Asamblea Nacional y el

Senado".⁴⁴

c) **El Gobierno.** Los ministros son nombrados por el Presidente de la República o propuesta del Primer Ministro. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"El cese de las funciones de los ministros del gobierno puede tomar tres formas: la renuncia colectiva del gobierno (tras un voto de noción de censura o por pedido del Presidente), la renuncia individual y la revocación o la división forzada por ruptura con la solidaridad gubernamental.

Tiene prohibición total de acumular una función gubernamental y un mandato parlamentario.

La responsabilidad política individual de los miembros del gobierno compete al Ejecutivo, es decir, no concierne al Parlamento sino al Primer Ministro, y en la práctica al Presidente.

Los ministros disponen de un poder de refrendo que les permita estar informados de las decisiones tomadas y de asociarse a la responsabilidad política gubernamental.

⁴⁴ *Ibídem.* p. 4

El gobierno puede proponer al Presidente el uso del procedimiento de referéndum; someter al Consejo Económico y Social cualquier proyecto o proposición de ley; expresar posiciones y proposiciones en el Consejo de Ministros.

El gobierno francés se ha constituido en el instrumento principal de la colaboración institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo".⁴⁵

d) **El Parlamento.** Constituye el Poder Legislativo de la República Francesa. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"La iniciativa legislativa corresponde al primer Ministro y a los parlamentarios y abarca áreas estrictamente definidas (ejemplos: derechos civiles, nacionalidad, régimen electoral e impuestos). En el primer caso, se habla de proyectos de ley, y en el segundo de proposiciones de ley.

En la actual constitución francesa el parlamento se compone de dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado. En materia política, este sistema bicameral es desigual y favorece a la Asamblea Nacional. En materia legislativa, el sistema bicameral es igualitario, pero en caso de

⁴⁵ *Ibidem.* p. 10

oposición entre las dos cámaras, es la Asamblea Nacional quien tiene la última palabra.

La Asamblea Nacional está compuesta por 577 diputados electos por cinco años en sufragio universal directo. El Senado representa principalmente a las entidades territoriales; el número de senadores varía según el número de estas entidades. El mandato de los senadores dura nueve años, se renueva por tercios y cada tres años. Los senadores son electos en sufragio universal indirecto.

La naturaleza del mandato da al parlamento una gran autonomía. Las inmunidades son privilegios otorgados a los parlamentarios para preservarlos de persecuciones deliberadamente emprendidas por el Poder Ejecutivo o por grupos con el propósito de intimidarlos. Destacan dos inmunidades: la irresponsabilidad civil y penal por opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones y la inviolabilidad con respecto a persecuciones penales. Esta última inmunidad puede ser levantada mediante la autorización de la Asamblea o en caso de delito flagrante.

El presidente de la Asamblea Nacional y el del senado son elegidos en escrutinio secreto, el primero por la duración de la legislatura (cinco años) y el segundo después de cada renovación parcial del senado.

En el parlamento existen seis comisiones permanentes: finanzas, economía y planificación, asuntos exteriores; defensa nacional; leyes constitucionales, legislación y administración general; asuntos culturales, de la familia y sociales; y producción e intercambios. Las comisiones especiales son creadas por iniciativa gubernamental y parlamentaria únicamente para la revisión de un sólo texto".⁴⁶

De lo anterior se desprende y se colige que la actividad parlamentaria es racionalizada. Ha sido concebida para evitar los excesos del régimen de Asamblea, se traduce en un refuerzo sensible del intervencionismo gubernamental en el procedimiento legislativo y en la limitación de los casos que ponen en juego su responsabilidad política.

Todo lo antes expuesto nos permite establecer que el parlamento ya no ocupa el lugar privilegiado que tenía en los regímenes anteriores a 1958. El sistema mixto ha tenido éxito en el país galo y en principio se observa una relación de equilibrio, aunque recientemente se observó cierto predominio del actual presidente, respecto a la realización de controvertidas prácticas nucleares.

⁴⁶ Documento de las Instituciones Políticas de Francia. op. cit. p. 29

Para finalizar el presente apartado, me permito transcribir el siguiente pensamiento de Montesquieu en el Espíritu de las Leyes:

"La libertad política se encuentra sólo en los gobiernos moderados. No la hay más que cuando no se abusa del poder; pero la experiencia eterna demuestra que todo hombre con poder se inclina a abusar de este último. Sólo se detiene hasta que encuentra los límites. ¿Quién lo diría? La virtud misma requiere de límites. Para que o se pueda abusar del poder, es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder".⁴⁷

3.2. Italia.

"Su nombre oficial es el de República Italiana; tiene una extensión territorial de 301,227 kilómetros cuadrados que se divide en 20 regiones, subdivididas en 93 provincias; la capital del país es Roma; la población total es de 57'782,000 (censo de 1992) y su fiesta nacional es el 2 de junio: día nacional".⁴⁸

La Organización del Estado Italiano se funda en la Constitución Republicana que entró en vigencia el 1° de

⁴⁷ Cit. por las Instituciones Políticas en Francia. Embajada de Francia en México. México, 1995. p. 214

⁴⁸ Almanaque Mundial. op. cit. p. 397

enero de 1948. Toda la organización constitucional y administrativa de la República está comprendida en su artículo 1° que establece: "Italia es una república democrática fundada en el trabajo. Su soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce bajo las formas y dentro de los límites de la Carta Constitucional.

Las principales instituciones políticas de Italia se encuentran reguladas por su norma suprema y son: el Parlamento (artículos 55 a 82); el Presidente de la República (artículos 83 a 91); Gobierno y Consejo de Ministros (artículos 92 a 98).

El Parlamento. Se compone de dos asambleas: la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"La Cámara de Diputados se elige por sufragio universal, directo y secreto, en base a los votos expresados por todos los ciudadanos que hayan cumplido la mayoría de edad (18 años) y disfruten de los derechos cívicos y políticos. Actualmente cuenta con 630 escaños.

El Senado de la República se elige en base regional. Los senadores se eligen en base universal con voto directo y secreto por los electores que han superado los 25 años de

edad. Al contrario de la Cámara de Diputados, cuyos miembros son todos electos, el senado comprende senadores vitalicios que son los expresidentes de la República y algunos ciudadanos nombrados por el jefe del Estado, que se hayan distinguido especialmente en los campos social, artístico, científico y literario.

El parlamento ejerce algunas funciones esenciales: la legislativa, la de la confianza al gobierno y el control sobre el mismo y sobre la Administración Pública.

La Cámara de Diputados y el Senado se eligen cada cinco años. Cada cámara decide el nombramiento, entre sus miembros, del presidente respectivo.

Cada miembro del parlamento representa a la nación y ejerce sus funciones sin vínculo de mandato. Asimismo goza de inmunidad por la manifestación de sus opiniones y por los votos dados en el ejercicio de sus funciones.

Es importante señalar que el pueblo ejerce la iniciativa de las leyes mediante la propuesta, por parte de al menos cincuenta mil electos, de un proyecto redactado en artículos.

El ejercicio de la función legislativa no podrá delegársele al gobierno si no es con determinación de

principios o criterios directivos y solamente por un plazo limitado y para determinados asuntos.

Las cámaras aprobarán todos los años el presupuesto del Estado y el balance presentado por el gobierno.

Se convocará a referéndum popular para otorgar la aprobación total o parcial de una ley, cuando sea requerido por lo menos por quinientos mil electores. No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y de presupuestos, las de amnistía e indulto y las de autorización para ratificar los tratados internacionales".⁴⁹

El Presidente de la República. Es elegido por el parlamento en sesión conjunta de sus miembros. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"El presidente de la República Italiana ocupa el cargo más alto del Estado y representa la unidad y la continuidad de la nación por encima y aparte de todas las ideologías. Puede ser elegido entre todos los ciudadanos de cincuenta años o más que disfruten de sus derechos cívicos y políticos.

⁴⁹ Constitución de la República Italiana. Embajada de Italia en México. México, 1995. p. 1

Promulga las leyes aprobadas por el parlamento y tiene la facultad de devolver las leyes a las cámaras.

Firma los decretos que tienen fuerza de ley y adopta las disposiciones relativas a los referéndum populares en los casos previstos por la Carta Magna.

Nombra el presidente del Consejo de Ministros y por propuesta del mismo, a los miembros de dicho Consejo. También nombra a los más altos funcionarios del Estado.

Recibe y acredita a las representaciones diplomáticas. Ratifica los tratados internacionales, después de la aprobación de las cámaras.

Es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. Declara el Estado de guerra deliberado por las cámaras.

Puede disolver las cámaras excepto en los últimos seis meses de su mandato.

El mandato del Presidente de la República italiana tiene una duración de siete años y puede ser renovado.

El Gobierno. El Poder Ejecutivo lo representa el gobierno, el cual se compone del presidente del consejo y los ministros quienes, juntos, constituyen el Consejo de

Ministros. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"El Presidente del Consejo dirige la política general del gobierno y es el responsable del mismo. Mantiene la unidad de las directrices políticas y administrativas, organizando y coordinando las tareas de los ministros.

El Consejo de Ministros es un organismo colegial. Delibera sobre los proyectos de ley de iniciativa gubernamental a someter al parlamento; decide los nombramientos a los cargos más elevados de la Administración Pública; dictamina sobre las cuestiones del orden público, sobre las concernientes a la política interna e internacional y sobre todas las demás cuestiones en el ámbito de la política general del gobierno.

Mediante mandato del parlamento (el cual determina en materia del mismo, los límites y la duración), el gobierno podrá promulgar con fuerza de ley y, en caso de necesidad y urgencia y bajo la propia responsabilidad, decretos-leyes a condición de que a los mismos el parlamento los convierta en ley dentro de 60 días contados a partir de la fecha de su promulgación y en caso contrario, caducan".⁵⁰

⁵⁰ *Ibidem.* p. 2

Por otra parte, la Constitución Italiana establece tres importantes organismos auxiliares del Estado y Gobierno: el Consejo Nacional de Economía y Trabajo, organismo de consulta de las cámaras y del gobierno, pudiendo contribuir a la elaboración de las leyes económicas y sociales; el consejo de Estado, organismo de asesoramiento jurídico administrativo; y el tribunal de cuentas, quien ejerce el control sobre la gestión del presupuesto del Estado.

De la simple lectura de las atribuciones que la Norma Suprema de Italia, país desarrollado o del primer mundo, se desprende, aunque no de manera amplia, un predominio del presidente sobre el parlamento, al que incluso podrá disolver en su conjunto o a una de las cámaras.

3.3. Estados Unidos.

"Su nombre oficial es el de Estados Unidos de América, tiene una extensión territorial de 9'372,614 kilómetros cuadrados que se divide en 50 Estados y el Distrito de Columbia; la capital del país es Washington, D.C., la población total es de 255'020,000 (censo de 1992) y su fiesta nacional es el 4 de julio: día de la Independencia".⁵¹

⁵¹ Almanaque Mundial. op. cit. p. 310

La Constitución de los Estados Unidos fue redactada por la Convención Constitucional de 1787. Es la Constitución escrita más antigua del mundo que aún está en vigor, esto es, a partir del 1° de enero de 1789. Consta de siete artículos, varios de ellos constan de varias secciones. A la fecha, se le han agregado veintiséis enmiendas. En relación a nuestro tema, el artículo 1° se refiere al Poder Legislativo y el 2° al Poder Ejecutivo.

Congreso de los Estados Unidos. La constitución norteamericana otorga todos los poderes legislativos del gobierno federal a un congreso dividido en dos cámaras: un senado y una cámara de representantes. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"El senado se compone por la suma de dos senadores por cada Estado, elegidos por el pueblo para período de seis años, la tercera parte es renovada cada dos años.

La cámara de representantes está integrada por 435 miembros elegidos en proporción a la población, para un período de dos años.

El vicepresidente de la República es por ministerio de ley, presidente del senado, pero no tiene voto sino en que la votación esté dividida por partes iguales.

El congreso está facultado para: crear y recaudar impuestos; pedir préstamos para la hacienda pública, elaborar reglamentos y regulaciones que controlen el comercio entre los estados y con los países extranjeros; emitir patentes y derechos de autor; declarar la guerra; dictar las leyes necesarias para el cumplimiento de la constitución, entre otras.

El congreso tiene prohibición expresa para: fijar impuestos a las importaciones de cualquier Estado; autorizar títulos de nobleza; recaudar impuestos directos de los ciudadanos, salvo que se base en un censo ya realizado, entre otras.

Una de las características principales del Congreso consiste en el papel dominante que desempeñan las comisiones en sus procedimientos. Dentro de las comisiones permanentes destacan: agricultura, banca, finanzas y asuntos urbanos, ciencia espacio y tecnología; educación y trabajo; energía y comercio, presupuesto; asuntos externos; asuntos gubernamentales, entre otros. El partido mayoritario (republicano o demócrata) de cada cámara controla el proceso de las comisiones.

Otra facultad importante es la relativa a la supervisión, por ejemplo: acerca de informes del ejecutivo; investigaciones y audiencias de las comisiones;

asesoría y consentimiento del senado para los nombramientos y tratados del ejecutivo; participación congresista en las comisiones gubernamentales".⁵²

Poder Ejecutivo. Estará investido en un presidente de los Estados Unidos de América, elegido para un período de cuatro años, reelegible una sola vez. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"El presidente, junto con el vicepresidente, son elegidos a través de un colegio electoral compuesto por 538 personas que representan a los electores de los cincuenta Estados y el Distrito de Columbia. Para resultar triunfador un candidato a la presidencia debe recibir 270 votos, en caso de que un candidato no cuente con mayoría, la decisión será tomada por la Cámara de Representantes, con el voto unánime de los miembros de cada Estado. En este caso, a todos los Estados y al Distrito de Columbia, se les asignaría un solo voto.

El deber principal del presidente es proteger la Constitución y aplicar las leyes elaboradas por el Congreso.

Otras facultades del presidente son: recomendar

⁵² Cfr. Documento Perfil del Gobierno Norteamericano. Embajada de Estados Unidos en México. México, 1995. p.p. 13-21

proyectos de ley al Congreso; convocar a sesiones especiales del Congreso; vetas proyectos de ley; nombrar representantes ante otras naciones; ejercer como comandante en jefe de las fuerzas armadas".⁵³

Debemos reconocer que los Estados Unidos de América representa el modelo a seguir en cuanto a su sistema federal, republicano y democrático (claro, sólo en cuanto a su régimen interior). Razón por la cual resulta real el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El poder de supervisión del Congreso ha contribuido a destituir funcionarios, modificar políticas y estipular nuevos controles legales sobre el Ejecutivo. En 1949, por ejemplo, los sondeos efectuados por subcomisiones especiales de investigación del Senado revelaron la existencia de corrupción entre los altos funcionarios de la Administración Truman, lo cual condujo a la organización de algunas agencias y a la formación de una comisión especial de la Casa Blanca para estudiar la corrupción en el gobierno.

"Las audiencias televisadas de la Comisión de relaciones Exteriores del Senado a fines de los años sesenta contribuyeron a movilizar la oposición a la guerra

⁵³ *Ibíd.* p. 22

de Vietnam. La investigación de Watergate en 1973 identificó a los funcionarios de la Casa Blanca que utilizaban en forma ilegal sus puestos para obtener ventajas políticas, y al año siguiente, los procedimientos de inculpación de la Comisión Judicial de la Cámara contra el Presidente Richard Nixon pusieron fin a su mandato".⁵⁴

En 1987 las actividades de supervisión descubrieron violaciones a los reglamentos en la venta secreta de armas a Irán y la desviación de los fondos hacia las fuerzas antigubernamentales conocidas como los contras en Nicaragua. Los hallazgos del Congreso condujeron a la proposición de leyes para evitar sucesos similares... los poderes de supervisión permiten al Congreso vigilar al Ejecutivo.

3.4. Brasil.

"Su nombre oficial es el de República Federativa de Brasil; tiene una extensión territorial de 8,511,996 kilómetros cuadrados que se divide en 26 estados y un Distrito Federal; la capital del país es Brasilia; la población total es de 156'275,000 (censo de 1992) y su fiesta nacional es el 7 de septiembre: día de la

⁵⁴ Cit. por CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 117

Independencia".⁵⁵

La organización del Estado Brasileño se funda en la Constitución promulgada en 1988. En relación a nuestro tema, los artículos 44 al 75 se refieren al Poder Legislativo, y del 76 al 91 aluden al Poder Ejecutivo.

"Poder Legislativo. Es ejercido por el Congreso Nacional que se compone de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal. Sus principales características y facultades constitucionales son:

La Cámara de Diputados está compuesta por 503 miembros, representantes del pueblo, elegidos por un período de cuatro años. El Senado Federal se compone por tres miembros por cada Estado y el Distrito Federal, elegidos por votación directa por un período de ocho años, renovándose la representación de cada Estado y del Distrito Federal cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente. En este orden de ideas, cada legislatura tendrá una duración de cuatro años.

El Congreso Nacional tiene amplísimas facultades para legislar en múltiples materias, por ejemplo: sistema tributario, recaudación y distribución de rentas;

⁵⁵ Almanaque Mundial. op. cit. p. 298

telecomunicaciones y radiodifusión; materia financiera, cambiaria y monetaria.

El propio Congreso Nacional tiene la competencia exclusiva para fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus cámaras los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración directa.

El Senado Federal tiene la facultad exclusiva para procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los Ministros de Estados en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquéllos.

Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones, palabras y votos.

El control externo a cargo del Congreso Nacional será ejercido con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión, al cual compete, entre otras, examinar las cuentas rendidas anualmente por el Presidente de la República, mediante informe previo que deberá ser elaborado en el plazo de sesenta días contados a partir de su recibimiento".⁵⁶

⁵⁶ Constitución de la República Federativa de Brasil en México, 1990. p.p. 41-64

Poder Ejecutivo. Es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los Ministros de Estados. Sus principales características y facultades constitucionales son:

"El presidente conjuntamente con el vicepresidente (fórmula electoral), serán elegidos por votación directa para un período de cinco años.

El Presidente de la República, entre otras, tendrá la facultad de: nombrar y separar a los Ministros de Estado; sancionar, promulgar y hacer públicas las leyes; así como dictar decretos y reglamentos para su fiel ejecución; vetar proyectos de ley total o parcialmente.

Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente que atenten contra la Constitución Federal y especialmente contra el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación".⁵⁷

Pues bien, la Norma Fundamental de Brasil se promulgó en fecha reciente y ciertamente muestra significativos avances respecto a plasmar un real y verdadero equilibrio

⁵⁷ *Ibidem.* p. 66

entre los poderes Legislativo y Judicial.

Considerando que en Latinoamérica la mayoría de los países siguen un sistema presidencialista, me permitiré concluir el presente capítulo citando las palabras de Jorge Carpizo: "En los países de América Latina, el gran problema de los sistemas presidenciales, ha consistido por una parte en que el presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo, y por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se han intentado, más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo".⁵⁸

Podemos decir a manera de resumen que el problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.

⁵⁸ *Ibíd.* p. 67

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO EN MÉXICO

El capítulo que en este momento ocupa nuestra atención tiene como propósito el de resaltar por medio del análisis jurídico las relaciones existentes entre el poder ejecutivo y el legislativo desde el punto de vista del Derecho Constitucional, razón por la cual considero oportuno puntualizar lo siguiente.

4.1. Diferencias Importantes de Competencia.

En mi opinión, la diferencia más importante que podemos desprender del contenido del texto constitucional, es atendiendo a las funciones que compete a cada poder. Al respecto, Jorge Carpizo señala que la Constitución vigente "se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, a saber: 1) el principio de colaboración, y 2) la noción de funciones formales y materiales".⁵⁹

Nos sigue explicando el autor en cita: "Desde el punto de vista formal se atiende al órgano que realiza la

⁵⁹ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 2ª edición. Editorial UNAM. México, 1982. p. 248

función. Así, todas las funciones del legislativo serán actos legislativos sin importar la naturaleza del acto. Pero desde el punto de vista material, se atiende a la naturaleza intrínseca del acto, sin importar el órgano que realiza la función. Ejemplo de lo anterior es la facultad reglamentaria que posee el ejecutivo. El reglamento, formalmente es función ejecutiva, pero materialmente es función legislativa ya que es una norma general, abstracta e impersonal".⁶⁰

Completando lo antes expuesto, González Uribe señala: "la función legislativa es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen el país. Su misión es crear el derecho positivo y cuidar mediante las necesarias modificaciones de que esté siempre al día, o sea, que responda a las necesidades reales de la población. Se dice que esta función es materialmente legislativa cuando lo que de ella emanan son verdaderas leyes, esto es, normas que establecen situaciones jurídicas generales, permanentes y abstractas, para toda la población o para sectores considerables de ella".⁶¹

Efectivamente, una actividad materialmente legislativa constante redundará necesariamente en crear fuentes jurídicas dinámicas y actuales, de decir, el derecho estará

⁶⁰ *Ibíd.* p. 244

⁶¹ GONZÁLEZ, Héctor. *op. cit.* p. 373

siempre adelante de los hechos y actos de la sociedad, y no detrás de una acelerada y caprichosa realidad. Recordemos por ejemplo las reformas ex post facto en 1982, a fin de establecer un soporte constitucional a la tristemente célebre Nacional Bancaria decretada por José López Portillo.

Pero desafortunadamente, las anteriores y actuales legislaturas no realizan la función primera de su razón de ser, es decir, el ejercicio de sus facultades materialmente legislativas a través de la creación de leyes que conformen un derecho positivo, eficaz y eficiente.

La realidad de nuestro sistema jurídico-político nos indica que hasta hace unos quince años, prácticamente el ocho por ciento las iniciativas de ley eran a cargo del Poder Ejecutivo, mismas que desde luego eran aprobadas por ambas cámaras (diputados y senadores) en virtud de la mayoría priísta en su integración. Como resultado de la presencia en las últimas legislaturas de partidos de oposición, esta tendencia, ciertamente, ha mostrado cambios, aunque los resultados no sean los óptimos. Veamos.

La principal actividad del Congreso, su facultad de iniciar leyes, también ha tenido una sensible mejoría en las últimas legislaturas. Una revisión de la procedencia

de las iniciativas presentadas en 1982 a 1991 muestra que el Congreso y, en particular los diputados, propusieron más leyes que el Ejecutivo. En la LII Legislatura, de 316 iniciativas, el jefe del Ejecutivo envió el 38.6 por ciento, mientras que la Cámara de Diputados presentó 40.5 por ciento; en la LIII la proporción aumenta a favor de los diputados que promovieron el 59.4 por ciento de las iniciativas, frente al 27 por ciento del Ejecutivo. En la Legislatura LIV el porcentaje mantiene su crecimiento para los diputados, que en esta oportunidad enviaron el 71.2 por ciento del total en tanto que el Ejecutivo descendió hasta el 22.1 por ciento.

El avance no fructificó, como lo muestra el que del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo solamente el 2.8 por ciento en promedio no fueron aprobados, mientras que el 88 por ciento de las enviadas por los diputados fueron rechazadas... los datos revelan claramente que la presencia activa de legisladores no priístas ha propiciado que el Congreso asuma cada vez más sus atribuciones, pues si el partido oficial pierde la mayoría necesaria para modificar la Constitución, estará obligado a negociar el apoyo de otras fuerzas políticas y, en consecuencia, tendrá que aceptar puntos de vista que en otras condiciones no atendería.

En cuanto a funciones o facultades materialmente

administrativas del Poder Legislativo, son prácticamente nulas en virtud del predominio del Ejecutivo, como veremos en el siguiente apartado.

Ahora bien, partiendo de la unidad de criterios de reconocidos autores en relación a que la teoría de la División de Poderes expuesta por Montesquieu, hoy en día es una utopía, "no es posible pensar que el Poder Legislativo se oponga sistemáticamente a los actos del Ejecutivo, o que el Poder Judicial sistemáticamente se oponga al legislativo y al Ejecutivo; se paralizaría así la acción del Estado, aunque habrá situaciones en las cuales los poderes se equilibrarán, en casos concretos".⁶²

Como apuntamos en el primer capítulo de este trabajo, una adecuada división de las funciones del Estado, tendrá como consecuencia una situación de cooperación, colaboración o complementación entre los poderes formando una unidad que es el gobierno del Estado, y los tres se coordinan para el ejercicio de la actividad de ese Estado.

4.2 Historia de las Relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Puede decirse que durante el siglo pasado existió un

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 79

predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y que en este siglo ha sido notorio el dominio del Ejecutivo. A la víspera de un nuevo siglo manifestamos en este trabajo la convicción de que llegaremos al año 2000 con tres poderes (incluimos al Judicial) fuertes, con el equilibrio idóneo para el mejor desempeño de las funciones del Estado.

El sistema de gobierno adoptado por la Constitución de 1824 (y prácticamente la de 1957) fue un sistema presidencialista por las siguientes razones:

"PRIMERA. El Presidente era electo por las legislaturas locales, no era electo por el Congreso, luego, la independencia hacia el Congreso que se necesita en un sistema presidencial estaba en que el presidente no era políticamente responsable ante el Congreso.

SEGUNDA. El Presidente nombraba y removía libremente a los secretarios de Estado y estos secretarios de Estado tampoco eran responsables políticamente ante el Congreso.

TERCERA. Ni el Presidente ni los secretarios de Estado, podían formar parte del Poder Legislativo, es decir, no podían ser Diputados ni Senadores. Desde luego que no podía el Congreso dar un voto de confianza al Presidente y en consecuencia no podía el Presidente disolver al Congreso. Si lo hubiera hecho, como aconteció

en algunas épocas (ejemplo: Iturbide), eso es un golpe de Estado.

Después de acreditar que la Norma Suprema de 1824 establecía no un sistema de gobierno parlamentario, sino presidencialista, el maestro Carpizo después de citar a varios autores, concluye que dicha Constitución permitía una supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

A partir de 1917, la Supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo ha sido cada vez mayor. Aunque cabe decir, que esta situación no es exclusiva de nuestro país, por lo que podemos afirmar que es característica de los sistemas políticos contemporáneos el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Esta afirmación resulta cierta, lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas, en los presidencialistas o parlamentarios.

Lo que caracteriza a los gobiernos contemporáneos es la existencia de un Ejecutivo fuerte. Mc Gregor Burns afirmaba en 1967 que "los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las Asambleas Populares y las Legislaturas, que el XIX y los principios del XX se señalan por la formación de los partidos, y se preguntaba, repito,

en 1967, si en todo el mundo, estábamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo. Y veinte años después la respuesta es por más elocuente".⁶³

Al investigar sobre cuáles son los factores que han configurado en todas partes del mundo, sin que importe el sistema político y de gobierno, un Ejecutivo fuerte, encontramos lo siguiente:

André Hauriou se refiere a la Hipertrofia del Ejecutivo respecto al Legislativo, y señala para ello cuatro razones: "a) los problemas de defensa, que incluyen la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; b) la socialización tecnocrática de Occidente que necesita de técnicos, siendo el Ejecutivo quien cuenta con ellos; c) los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública, que permite al Ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y d) el disfrute por el Ejecutivo, de una delegación directa de la soberanía nacional al ser electo por sufragio universal".⁶⁴

Para Arturo González Cosío, son causas de un mayor

⁶³ MC GREGOR BURNS, James. Gobierno Presidencial. 2ª edición. Editorial Lymusa. México, 1967. p.p. 416 y 417

⁶⁴ HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Trad. de José A. González Casanova. 3ª edición. Editorial Ariel. Madrid. España, 1980. p. 677

poder en el Ejecutivo Mexicano: "1. La estructura del partido oficial, del que el Presidente de la República es jefe indiscutible; 2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales; 3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras; 4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes; 5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales; 6. El aumento de medios y vías de comunicación; 6. El creciente hipertrófico de la capital".⁶⁵

Daniel Moreno afirma por su parte que el papel predominante del Ejecutivo Mexicano se debe a: "a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español; b) a las facultades extraconstitucionales que tiene; y c) a la existencia de un partido semioficial".⁶⁶

En opinión de Andrés Serra Rojas, el Presidente de México es el centro de la vida política por las siguientes causas: "a) la ineficiencia del Poder Judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública; b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer; c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes; y

⁶⁵ GONZÁLEZ COSIO, Arturo. Notas para un Estudio sobre el Estado Mexicano. Cuatro Ensayos de Sociología Política. UNAM. México, 1972. p. 139

⁶⁶ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. p. 402

d) el ejercicio de actos más allá de la Constitución y que inciden en toda la vida del Estado".⁶⁷

Finalmente, Jorge Carpizo considera que las causas del predominio del Presidente Mexicano son: "a) es el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del Poder Legislativo; c) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institución del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; j) el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal; y k) un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione".⁶⁸

⁶⁷ SERRA ROJAS, Andrés. La Función Constitucional del Presidente de la República. El Pensamiento Jurídico en México en el Derecho Administrativo. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1962. p. 226

⁶⁸ CARPIZO, Jorge. Presidencialismo Mexicano. op. cit. p. 211

De lo anterior estimamos que las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al Poder Ejecutivo y a sus miembros, son principalmente: "a) la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea; b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principios, cargos y puestos de la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial; c) por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; d) además de sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control público; y e) la aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo".⁶⁹

Los argumentos de los autores citados son contundentes. Por otra parte tenemos la siguiente situación: aún cuando en nuestro país el Ejecutivo tiene el mismo rango jerárquico que los otros dos poderes, el artículo 80 de nuestra Carta Magna se refiere a él, llamándole "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión". No han faltado quienes vean en el adjetivo "supremo", el

⁶⁹ *Ibidem.* p. 212

reconocimiento por parte del constituyente de la supremacía del Ejecutivo por sobre los otros dos poderes. No se trata, según su parecer, de un predominio gubernativo, que como tal es característico del sistema presidencial, sino de una verdadera supremacía jerárquica, es decir, jurídica.

Debemos reconocer que el empleo del adjetivo "supremo", inserto en el contexto del artículo 80, es equívoco. Es necesario, consecuentemente, entender dicho artículo a la luz del artículo 49 constitucional, para el cual el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De ahí que no se pueda hablar de la supremacía jerárquica de nuestro Ejecutivo. Se trata no de un poder soberano distinto a los otros dos, sino de un mismo y único poder (el Supremo Poder de la Federación), que se divide en tres para lograr lo que se conoce como el sistema de frenos y contrapesos.

Ejemplos recientes de la preponderancia del Poder Ejecutivo son: la imposición del programa "Hoy no circula", reprivatizaciones de bancos y empresas paraestatales (ejemplo: Imevisión, hoy Televisión Azteca); declaración de Quiebra de Ruta 100, aumentó de 10 al 15 por ciento del Impuesto al Valor Agregado, etc.

"De todo lo antes expuesto, tal pareciera que nuestro Poder Legislativo es un ente indefenso ante el Ejecutivo. Sobre el particular estimo que no es así. La Constitución Política otorga al Poder Legislativo la posibilidad de influir en las acciones gubernamentales y de modificar su estructura por medio de la facultad que lo define: crear leyes. Además le proporciona valiosos instrumentos de control directo sobre el Poder Ejecutivo, por ejemplo, a través de la revisión de la cuenta pública.

Lo que sucede en nuestro sistema de gobierno es que el dominio que todos conocemos del Poder Ejecutivo es más por las peculiaridades propias de nuestro sistema político, que por ministerio de ley.

En propuesta de esta tesis, el establecimiento de un Ejecutivo Fuerte y de un Legislativo Sólido. El fortalecimiento de un poder no debe significar necesariamente el debilitamiento del otro, es decir, que el Estado no vaya estar sometido a un régimen jurídico constitucional, y no en un Estado de Decreto Presidencial".⁷⁰

Aurora Arnaiz nos ilustra: "no es lo mismo un

⁷⁰ KELSEN, Hans. Estudio: La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. 3ª edición. Trad. de Rolando Tamayo. Anuario Jurídico. Editorial UNAM. México, 1974

gobernante autoritario que con autoridad. Y asimismo lo es para el Estado... El gobernante y el Estado son legítimos cuando actúan conforme al Derecho Positivo, manifestación de los principios generales jurídicos de su pueblo".⁷¹

4.3. La Reforma de Diciembre de 1994 como un Intento de Equilibrio de Poderes.

Con el propósito de adecuar la norma suprema al Plan de Gobierno del actual primer mandatario. Esta situación desafortunadamente sucede cada seis años, por lo que me permito esta reflexión:

La Carta Magna de 1917, máximo ordenamiento jurídico de nuestro derecho positivo, sufrió un total de 278 modificaciones entre el 8 de julio de 1921 y el 31 de agosto de 1982, independientemente de su magnitud, importancia o contenido.

Tal número de reformas provoca cifras a la rigidez que establece la propia Constitución en su artículo 135 para poder ser reformada o adicionada. Situación que en la práctica, paradójicamente, se convierte en flexibilidad para con el titular del Ejecutivo Federal.

⁷¹ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1996. p. 24

Considero que hemos caído en el extremo, en ocasiones por la caprichosa obsesión de quienes facultados para excitar el proceso reformatorio, pretenden sólo su registro en los anales de la historia al reformar nuestra Carta Magna. Claro que también el otro extremo de creer en la perpetuidad del texto constitucional eludiendo su actualización a la dinámica social, es negativo.

Bien, con fecha 5 de diciembre, el Poder Ejecutivo sometido al Congreso de la Unión iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Después de las respectivas discusiones y aprobaciones por las cámaras de origen y revisora, el decreto de reformas fue devuelto al Ejecutivo para su correspondiente promulgación y publicación (Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1994).

Previamente al análisis de la reforma constitucional que nos ocupa, considero de mucha utilidad hacer referencia al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, documento que en su parte conducente y de manera por demás congruente con su iniciativa de reforma, establece la voluntad política de obtener y mantener una armonía y equilibrio entre los poderes de la Unión, situación que se plasma en la infracitada reforma que entró en vigor del primer día de 1995.

Nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero no existe justificación democrática para que sea autoritaria, usufructuaria de facultades ajenas al Estado de Derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El Ejecutivo Federal está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

El Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes. Conforme a la Constitución y al ideal republicano cultivado a lo largo de nuestra historia, el Presidente es, en todo momento, el primer mandatario de la Nación.

De acuerdo con estas consideraciones, el Ejecutivo Federal evitará el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conllevan el riesgo de conducir el autoritarismo. Sin embargo, no es sólo la voluntad del Ejecutivo la que permitiría cumplir plenamente este propósito. También es necesario que los Poderes de la Unión, los partidos políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites; con sus actos y demandas.

La corresponsabilidad respetuosa entre el legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, es congruente con el principio de división y equilibrio de poderes. Éste es el modo de coadyuvar a configurar una presidencia democrática, inscrita enteramente en la legalidad y acotada por la independencia efectiva de los poderes Legislativo y Judicial.

Por ello este plan ratifica su compromiso de respetar y alentar toda iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar su pluralismo político y sus facultades de supervisión y control sobre los órganos del Ejecutivo, particularmente de control presupuestal y de la cuenta pública.

Desde la esfera de su competencia, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una relación más intensa con el Poder Legislativo en los términos de la ley, dando instrucciones a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo para que, con respeto, eficacia y oportunidad, atiendan las solicitudes del Congreso, sus Cámaras y sus Comisiones.

El desarrollo democrático no se fortalece a partir de la confrontación entre los poderes. En este sentido, el respaldo reflexivo, convencido y razonado de la mayoría

legislativa a las iniciativas del Ejecutivo coadyuva en el cumplimiento del proyecto nacional, es necesario para la realización de los programas de gobierno, y de ningún modo atenta contra las convicciones y prácticas democráticas ni la dignidad parlamentaria.

Regresando a las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, en relación con nuestro tema tenemos las siguientes:

a) Se adicionan tres párrafos al artículo 21 para consagrar en favor del particular el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público (órgano del Ejecutivo) sobre el no ejercicio y desistimiento. Asimismo eleva a rango constitucional la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

b) Se reforma la fracción V del artículo 55 en relación a los requisitos para ser diputado agregando la prohibición para aspirar a un curul legislativo a los secretarios de gobierno de los Estados, magistrados y jueces federales o locales, a menos que se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

c) Se restablece la fracción XXIII del artículo 73 a efecto de facultar al Congreso para legislar en materia de

seguridad pública.

d) Se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76, respecto a la ratificación del nombramiento que el Presidente haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, entre otros y, designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración del Presidente.

e) Se reforman la fracción II y V del artículo 79, en relación a atribuciones de la Comisión Permanente, omitiendo la figura de los Ministros de la Suprema Corte, respecto a la aprobación de sus nombramientos por dicha Comisión.

f) Se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVIII del artículo 89, que estimula las facultades y obligaciones del Presidente de la República. No podrá ya nombrar y remover libremente al Procurador General de la República (su designación requiere la ratificación del Senado) y la designación de los Ministros será a través de ternas propuestas por el Ejecutivo a consideración del Senado.

h) Se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y se adiciona un décimo, del artículo

94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo, del artículo 95; se reforman los artículos 96, 97, 98, 99, 100 y 101; se reforman los párrafos primero, tercero, quinto y se adiciona un último, del artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforman los artículos 105 y 106; se reforman las fracciones V último párrafo, VIII párrafos primero y penúltimo, XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración del artículo 116; se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 122; y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del apartado B del artículo 123. Todas estas reformas son en relación al Poder Judicial, que incluso fue tema de campaña del entonces candidato Ernesto Zedillo Ponce de León.

Aunque no está dentro de los objetivos de este trabajo, por su trascendencia me permito plasmar el siguiente comentario en relación al "nuevo" Poder Judicial.

En realidad esta reforma es más de forma que de fondo. El objetivo de lograr una administración de justicia

independiente del Poder Ejecutivo, y que al mismo tiempo se traduzca en un servicio público de solución institucionalizada de conflictos al que tenga acceso la mayor parte de la población, es decir, que deje de ser un poder imbuido de formalismos burocráticos, además de tener autonomía tanto en el ámbito jurisdiccional y administrativo de la misma, aún no es alcanzado.

En realidad, el Consejo de la Judicatura Federal no le brinda ni más ni menos autonomía al Poder Judicial Federal, es decir, esta nueva institución no le otorga autonomía a dicho poder, debido a que no emite normas para regir al Poder Judicial, puesto que forma parte de él. La Constitución Política de la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las disposiciones normativas que regulan al Poder Judicial. Esto se traduce en que el Consejo de la Judicatura, en términos generales administra al Poder Judicial.

La multicitada reforma no ha desacreditado la opinión de Jorge Carpizo: "La Suprema Corte posee cierta independencia frente al Poder Ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución".⁷² Ejemplo: el asunto que involucra al

⁷² CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional. op. cit. p. 15

gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo.

Aquí aparece con fuerza la sentencia dictada por Kelsen: "...porque una teoría jurídica dominada por la política no permite tener conciencia".⁷³

Prácticamente para concluir este trabajo terminal no dejaré pasar por alto tres importantes comentarios que bien interpretados y aplicados por los poderes involucrados, aunada a la reforma constitucional del último día de 1994, podrían ser el cimiento para lograr y consolidar el equilibrio de poderes que nuestro país merece.

No olvidemos que, conforme a la teoría y a la normatividad constitucional los legisladores no son representantes de sus electores, sino del pueblo todo, no deben actuar ni decidir en defensa de grupos particulares sino en nombre y a beneficio del pueblo soberano.. las funciones constitucionales no se estatuyen para eludir las o delegarlas, sino para ejercitarlas.

La Soberanía es la potestad de dictar y abrogar el derecho, más no de violarlo.

Todo poder estatal, por necesidad existencial tiene

⁷³ KELSEN, Hans. op. cit. p. 510

que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la libertad.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

El Estado es una agrupación de hombres que viven de un modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre sí por vínculos (raciales, culturales, morales) que se expresan en leyes que dan a la vida social un cauce ordenado y pacífico; existiendo una autoridad o poder público que unifica, armoniza y dirige los trabajos de los miembros de esa agrupación hacia una meta común. Estado y derecho conforman un binomio indisoluble.

SEGUNDA:

El Estado es una necesidad natural para la persona humana, a la vez que instrumento de su perfección. El fin del Estado es el Bien Común. Su éxito o fracaso deriva de contar con gobernantes con autoridad o autoritarios, respectivamente, y de la exacta división de sus funciones a través de los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

TERCERA:

La Soberanía es el Poder Supremo, el Poder de Poderes. Reside esencial y originariamente en el

pueblo. El ejercicio de la Soberanía (a través de los Poderes de la Unión) es la potestad de dictar y abrogar el derecho, más no de violarlo.

CUARTA:

Actualmente predominan en el mundo dos sistemas políticos democráticos: el Parlamentario y el Presidencialista. En el primero de ellos, los parlamentarios son los encargados de realizar, esencialmente las funciones ejecutivas del gobierno. En el segundo es el Presidente quien ejerce las mencionadas funciones ejecutivas, independientemente de todo control parlamentario. Esta distinción entre los sistemas de referencia puede darse de manera absoluta o relativa, dependiendo de cada país y de sus peculiaridades políticas.

QUINTA:

El análisis de los sistemas políticos de Francia, Italia y Estados Unidos (primer sistema presidencialista en el mundo como una reacción a la monarquía y al parlamento inglés), nos muestra en los tres países un Poder Ejecutivo fuerte y a un Poder Legislativo sólido, observándose equilibrio en las relaciones entre ambos poderes. En el caso de Brasil, la promulgación reciente de su Carta

Magna consagra el fortalecimiento de su Poder Legislativo (recordemos el caso de Collor de Melo).

SEXTA:

El conocimiento y estudio de los sistemas de gobierno de otros países nos proporciona enseñanza y experiencia, pero de ninguna manera nos debe inspirar una copia de los mismos, pero sí en cambio, una reflexión para valorar el sistema mexicano. Es responsabilidad de los mexicanos construir nuestras propias instituciones y leyes.

SEPTIMA:

Dentro de la historia de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en nuestro país, podemos distinguir dos períodos: el del siglo XIX donde se buscó mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión y no se logró dando preeminencia al Ejecutivo en algunos casos y en otros al legislativo; y el siglo XX en que el Presidente de la República se perfila como la columna vertebral del sistema político mexicano. El Presidente reúne los cargos de Jefe de Estado y de Gobierno.

OCTAVA:

En nuestro México actual, es realidad ineludible el

predominio del Poder Ejecutivo. Sin embargo el Presidencialismo no es una dictadura por sí mismo. El Derecho y la norma constitucional obsequian igual jerarquía a los Poderes de la Unión, con facultades expresas y limitadas. Lo que sucede es que el Ejecutivo sí ejerce todas sus atribuciones (y algunas otras no precisamente propias), y el Legislativo no hace valer en estricto rigor las facultades que le confiere la Ley Fundamental.

NOVENA:

El exceso de poder por parte del titular no deriva necesariamente de la mala función desempeñada por el Presidente, sino mucho tiene que ver la forma en que se manejan algunos de sus colaboradores, quienes incurren al realizar sus funciones en corrupción, deshonestidad, apatía, ignorancia, irresponsabilidad etc. (como ejemplo reciente tenemos el caso del hermano incómodo del sexenio pasado).

DECIMA:

Es urgente una redefinición de las funciones ejecutiva y legislativa (formales y materiales), con el objeto de establecer en ellos una cabal autonomía, que a su vez construya un auténtico equilibrio entre ellos. Las relaciones entre los

Poderes Legislativo y Ejecutivo deben ser complementarias y no antagónicas, procurando conjugar esfuerzos e identificar intereses.

DECIMA

PRIMERA:

Las facultades metaconstitucionales del Presidente: Jefe del Partido Revolucionario Institucional; nombramiento de su sucesor y nombramiento y remoción de gobernadores, deben ya, pasar a ser cosa del pasado. Se deben fortalecer sistemas eficaces de pesos y contrapesos que conlleven a mejores canales de colaboración entre los dos Poderes.

DECIMA

SEGUNDA:

La función primera del Poder Legislativo es crear el derecho positivo. Su misión consiste en hacer que el Derecho vaya adelante de la realidad y no tener que adecuarlo a cada momento a las exigencias de una realidad cambiante y caprichosa.

DECIMA

TERCERA:

La Reforma del Estado no puede esperar más. La existencia de Partidos Políticos auténticamente

democráticos y fuertes, redundará en un Congreso con una participación más digna y justa en las altas tareas que el pueblo le ha encomendado.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
- CARPISO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional. 2ª edición. Editorial UNAM. México, 1994.
- CARPISO, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional. 3ª edición. Editorial UNAM. México, 1995.
- CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 2ª edición. Editorial UNAM. México, 1982.
- CARPISO, Jorge. Presidencialismo Mexicano. 8ª edición. Editorial Siglo XXI. México, 1988.

- CASO, Antonio. Sociología del Estado. 5ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
- CORRALES AYALA, Rafael. Características del Estado Mexicano. 6ª edición. Editorial Edicol, México, 1994.
- FLORES GOMEZ GONZALEZ, Fernando. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 16ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- GALAN Y GUTIERREZ, Eustaquio. Teoría del Derecho y del Estado como Objetivo de la Filosofía Jurídica. 5ª edición. Editorial UNAM. México, 1994.
- GONZÁLEZ COSIO, Arturo. Notas para un Estudio sobre el Estado Mexicano. Cuatro Ensayos de Sociología Política. UNAM. México, 1972.
- GONZALEZ, Héctor. Teoría Política. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Trad. de José A. González Casanova. 3ª edición. Editorial Ariel. Madrid. España, 1980.

- KELSEN, Hans. Estudio: La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. 3ª edición. Trad. de Rolando Tamayo. Anuario Jurídico. Editorial UNAM. México, 1974
- LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
- MC GREGOR BURNS, James. Gobierno Presidencial. 2ª edición. Editorial Lymusa. México, 1967.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- PORRÚA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
- SAYEG HELU, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. 4ª edición. Editorial Mexicanos Unidos. México, 1983.
- SERRA ROJAS, Andrés. La Función Constitucional del Presidente de la República. El Pensamiento Jurídico en México en el Derecho Administrativo. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1962.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.
12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-
1991. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª
edición. Alco. México, 1997.

Constitución de la República Federativa de Brasil.
Embajada de Brasil en México, 1990.

Constitución de la República Francesa. Embajada de Francia
en México, 1995.

Constitución de la República Italiana. Embajada de Italia
en México, 1995.

Constitución Mexicana Comentada, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Editorial Porrúa. México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Editorial Porrúa. México, 1994.

Constitución Política Mexicana, México, 1994.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Almanaque Mundial. 4ª edición. Editorial América.
México, 1995.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho
Constitucional Garantías y Amparo. 15ª edición. Editorial
Porrúa, S.A. México, 1995.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª
edición. Editorial Porrúa. México, 1995.

OTRAS FUENTES

Documento de las Instituciones Políticas de Francia. 2ª
edición. Temis. México, 1990.

Documento Perfil del Gobierno Norteamericano. Embajada de
Estados Unidos en México, 1995.